MARCO ANTONIO ACCO

PARA ONDE VÃO OS ESTADOS NACIONAIS?

Abordagens da teoria social contemporânea sobre as pressões para a transformação dos Estados nacionais na virada para o Século XXI

Doutorado em Ciências Sociais
UNICAMP

Campinas, dezembro de 2009.

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH – UNICAMP
Bibliotecária: Sandra Ferreira Moreira CRB Nº 5124

B461p

Acco, Marco Antônio de Castilhos
Para onde vão os Estados nacionais? Perspectivas da teoria social contemporânea sobre as pressões para a transformação dos Estados nacionais na virada para o século XXI / Marco Antônio de Castilhos Acco . - Campinas, SP : [s. n.], 2009.

Orientador: Valeriano Mendes Costa.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Estado. 2. Estado Nacional . I. Costa, Valeriano Mendes . II. Universidade Estadual de

Título em inglês: **Where are going the national states? Perspectives from contemporaneous social theory on the pressures to transformations of national states at the turn for the XXIº Century**

Palavras chaves em inglês (keywords) : **State**
National State

Titulação: Doutorado

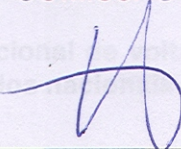
Banca examinadora: **Valeriano Mendes Costa, Ricardo Silva, Adriano Nervo Codato, Reginaldo Moraes, Marcio Pochmann.**

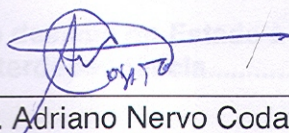
Data da defesa: 18/12/2009

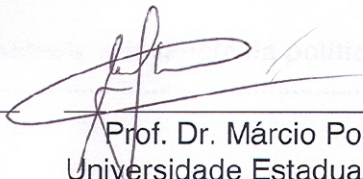
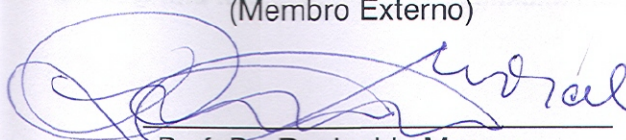
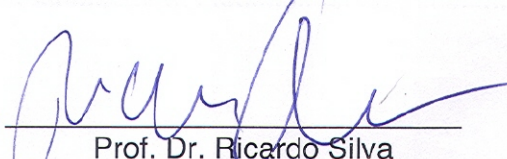
Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH
Doutorado em Ciências Sociais

TESE DE DOUTORADO

PARA ONDE VÃO OS ESTADOS NACIONAIS?

Perspectivas da teoria social contemporânea sobre as pressões para a transformação dos Estados nacionais na virada para o Século XXI

Autor: Marco Antônio de Castilhos Acco

Orientador: Prof. Doutor Valeriano Mendes

Este exemplar corresponde à redação final da tese defendida por MARCO ANTÔNIO ACCO e aprovada pela Comissão Julgadora em 18/12/2009

COMISSAO JULGADORA

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
Universidade Estadual de Campinas
(Orientador)

Prof. Dr. Adriano Nervo Codato
Universidade Federal do Paraná
(Membro Externo)

Prof. Dr. Márcio Pochmann
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Reginaldo Moraes
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Ricardo Silva
Universidade Federal de Santa Catarina
(Membro Externo)

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS

Esta tese é resultado de mais de uma década de dedicação quase ininterrupta na pesquisa sobre teoria política, e em particular sobre os Estados nacionais enquanto um dos imbróglios prático-conceituais fundamentais da Política. Felizmente, pude contar com o apoio de pessoas maravilhosas que ajudaram aliviar as agruras deste estranho percurso-obsessão.

Aos meus amigos Ana Lia, Anna Feminella, Ângela Meira, Benoni Belli, Bruno Melo, Carlosmã Meira, Edilane Berteli, Elaine Santos, Elda Campos, Gláucia Machado, Igor Ximenes, Inácio Oliveira, Jéferson Assumção, João Marqueze, Josué Martins, Joziane Rosa, Juliana Ghisolfi, Liliane Moser, Marcos Guedes, Maria Emília Nascimento, Nehle Frank, Sônia Munaretto, Tatiana Ribeiral, Valdir Alvim, Vilson Cabral Jr. e Vinícius Meira os meus mais sinceros agradecimentos por terem tornado, com suas mais sutis formas de apoio, esta jornada mais tranqüila e bem humorada. Agradecimentos especiais aos amigos Marcos Valente, Maurício Sardá e Nédio Kischel, por terem se envolvido, de algum modo, com a feitura deste estudo.

Esta tese é também resultante da minha participação em alguns grupos de estudo e pesquisa, espaços nos quais pude compartilhar conhecimentos com diversos amigos, colegas e intelectuais. Na Universidade Federal de Santa Catarina, e no GEPEP – Grupo de Estudos e Pesquisas em Economia Política, onde esta tese "começou" com nossos acalorados debates sobre teoria econômica e teoria política ainda em meados dos anos 1980, muito agradeço à extrema dedicação dos professores Renato Campos, Idaleto Aued, Erni Seibel e, especialmente, Sílvio Cário, mestres no sentido forte e generoso do termo. No Programa de Formação de Quadros do CEBRAP, agradeço aos amigos Letícia Schwarz, Carlos Frederico Lucio, Jorge Almeida, Luciano Codato, Andréia Galvão, José Baravelli, Fernando Pinheiro Filho, Ronaldo Almeida, Adriano Pontes, Marcos Lopes, Giovani Monteiro e Laurindo Minhoto. No Centro de Estudos Internacionais da Unicamp, meus agradecimentos ao professor Reginaldo Moraes, sempre disposto a agregar pessoas e a compartilhar conhecimentos, e aos amigos Juliana Ghisolfi, Marcos Novelli e Luis Fernando Vitaglio. A todos agradeço pela generosidade e predisposição ao debate sério e honesto.

Esta tese expressa também a experiência que tive ao longo de dez anos de serviços prestados no serviço público brasileiro, na Escola Nacional de Administração Pública e no Ministério da

Cultura, espaços nos quais pude perceber tanto algumas das possíveis virtudes quanto dos desvirtuamentos da máquina do Estado brasileiro.

Agradeço muitíssimo à professora Nadia Urbinati, pelo suporte e por indicações preciosas antes e durante o meu estágio na Columbia University, assim como às contribuições dos professores Linda Weiss, da University of Sydney, Peter B. Evans, da Berkeley University, Josué Pereira da Silva e Sebastião Velasco e Cruz, da Universidade de Campinas. Devo agradecimentos especiais ao meu orientador, professor Valeriano Mendes Costa, e aos componentes (titulares e suplentes) da banca, professores Adriano Nervo Codato, Álvaro Comin, Andrei Korner, Andréia Galvão, Márcio Pochmann, Ricardo Silva e Reginaldo Moraes pela leitura atenta, crítica e subtantiva que tornaram este estudo muito mais promissor.

Dedico esta tese à minha mãe Ondina, ao meu pai, José (que já partiu, mas que é inspiração constante), aos meus queridos irmãos, Zéca, Márcia e Tânia, à tia Tere, e à Letícia, que compartilhou, com muito amor e delicadeza, as agruras e as pequenas conquistas deste trabalho.

RESUMO

Esta tese busca apresentar e analisar criticamente quatro abordagens da teoria social contemporânea – neoliberais, pluralistas globalistas, neoinstitucionalistas históricos e neomarxistas –, oferecendo um balanço teórico sobre as estratégias metodológicas que mobilizaram, os argumentos que apresentaram e as conclusões a que chegaram sobre as complexas interações entre globalização e os Estados nacionais, em particular sobre as pressões para a transformação dos Estados nacionais induzidas, impulsionadas ou provocadas pela globalização, assim como, as teses que propõem – no sentido inverso dessa equação – os possíveis impactos das ações dos Estados na indução, inibição e/ou regulação dos processos de globalização. Se o que se tem em mente é a construção de uma agenda mais duradoura de reflexão sobre as interações entre Estados e formações sociais no mundo contemporâneo, esta tese argumenta que as abordagens teóricas com maiores possibilidades de perdurar são aquelas que articulam (a) uma *economia política* sofisticada para a análise das macro-instituições decisivas para a vida social contemporânea, (b) uma adequada economia política das *escalas,* particularmente aquela sobre os centros decisórios relevantes no mundo contemporâneo, e (c) uma forte determinação em incorporar a *agenda democrática* como elemento constitutivo dos projetos coletivos para as sociedades humanas.

ABSTRACT

This work aims to critically shows and analysis four approaches of contemporaneous social theory – Neoliberals, Plural Globalists, Historical Neoinstitutionalists, and Neomarxists - on the complex interactions between globalization and national states, offering a theoretical comparison among the methodological strategies deployed, and the arguments and conclusions offered. It focuses in particular on the pressures for the transformations of the states induced, engendered or provoked by the globalization, as well as, in the opposite direction, on the thesis that advocate the role of the States in the induction, inhibition, and/or regulation of the processes of globalization.

In this theoretical comparison – if we have in mind the setting of a more enduring agenda for the reflection on the interactions between states and social formations in the contemporary world – it is argumented that the theoretical approaches with more long-lasting possibilities are those that articulate (a) a sophisticated political economy for the analysis of the key macro-institutions of contemporaneous social life, (b) an adequated political economy of the scales, particularly one about the core decision making centres, and (c) a strong determination in considering the democratic agenda as a crucial element for any collective projects of the human societies.

“(...) o crânio do Estado, Senhores, esta é a vossa maldição...”

Dylan Thomas, *Quando, como um túmulo veloz*

“(...) o interesse particular do Estado é a mais importante consideração. O Estado é o espírito que habita o mundo e que se realiza no mundo através da consciência, enquanto na natureza o espírito se atualiza a si mesmo somente como o outro de si próprio, como espírito oculto. (...) É a marcha de Deus através do mundo que constitui o Estado (...). Concebendo o Estado, ninguém deve pensar em Estados particulares, nem em instituições particulares, mas, antes, pelo contrário, deve contemplar a Idéia, Deus como ato realizado na Terra, e mais nada.”

Hegel, *Filosofia do Direito*, § 258.

INTRODUÇÃO

Terra tremens: Globalização e Estado nacional nas décadas de ascensão do ultraliberalismo econômico

Apesar de todas as suas turbulências e inquietantes indeterminações, o século XX parecia ter se encerrado com uma certeza bastante evidente em seu horizonte, digna de marcar o encerramento de um conturbado século, e de ser enunciada com a grandiloqüência de uma mudança que se propagaria no novo milênio: estaríamos vivenciando a transição do paradigma e do período histórico em que os Estados nacionais, depois de mais de quatro séculos de expansão continuada, deixariam de ocupar o centro das instâncias decisórias relevantes para a vida dos indivíduos – se não em todo o mundo, ao menos nas suas regiões mais importantes e definidoras.

Certamente não o fim da História, como alguns mais afoitos pretenderam, mas o início de uma nova fase histórica na qual o livre fluxo de bens, serviços, investimentos, patentes, fórmulas, inovações, conteúdos culturais e pessoas constituiriam comunidades de identidades muito mais fluídas, menos centradas nas estreitas identidades nacionais do passado, comunidades constantemente combinadas e re-imaginadas, interligadas por determinados parâmetros de consumo, valores e práticas crescentemente globalizados, comunidades mais autônomas, menos dependentes e menos subservientes aos Estados nacionais.

Tendo por base diferentes fundamentos, diferentes combinações de argumentos e diferentes motivações e propósitos, as teses sobre a *perda da centralidade*, a *falência*, os *limites*, as *falhas*, as *contradições*, as *incapacidades, a perda de soberania e de autonomia, o enfraquecimento,* o *encolhimento,* enfim, sobre o *declínio* e o *deslocamento* da centralidade institucional dos Estados nacionais foram sendo propagadas à exaustão nas últimas três décadas do século XX. Presente em todos as matizes político-ideológicas, principalmente à direita mas também à esquerda, passando pelas variantes de centro e da social-democracia, dotadas de orientações e inclinações neoliberais, neoclássicas, pluralistas, elitistas, pós-modernas e, ao seu modo, neomarxistas, e, ainda, construídas com base em argumentos consistentes ou

fátuos, as proposições sobre o *declínio dos Estados nacionais* foram sendo apresentados nos mais variados formatos e meios. É provável que poucas proposições tenham tido maior propagação do que a de que os Estados nacionais haviam entrado nas décadas finais do Século XX e na inicial do XXI num claro, e para muitos, irreversível processo de declínio de suas atribuições e capacidades.

O pêndulo entre as esferas estatais e privadas passava a tender claramente em favor dos centros decisórios privados em seu renovado movimento de expansão globalizada na segunda metade do século XX. Dentre o largo espectro intelectual e político abrangido por aqueles que têm, aos seus diferentes modos, sustentado a tese do declínio dos Estados nacionais, esta proposição foi saudada por muitos, vista como preocupante por outros, lamentada por alguns, e compreendida por um grupo menor como uma evidência das contradições do sistema-mundo capitalista, que perderia, enfim, o seu principal mecanismo de socialização das perdas e apropriação privada das costumeiras crises do capitalismo.

De acordo com as teses mais conhecidas dos proponentes dos efeitos *restritivos* da globalização sobre os Estados nacionais, em um mundo no qual os capitais movem-se livremente em busca das melhores condições para a sua realização, os Estados nacionais, como instituições geograficamente delimitadas e dotadas de mecanismos de intervenção restritos e arcaicos, estariam sendo submetidos a apreciáveis perdas de suas capacidades de intervenção em diversos domínios, especialmente naqueles associados à geração de bem estar e proteção social para suas populações e à busca do desenvolvimento econômico das sociedades, grupos ou regiões (Ohmae, Wriston).

A crescente abertura econômica associada à mobilidade dos capitais, amplificadas pela diminuição dos custos de transação e pelas sucessivas inovações tecnológicas e de comunicação, ao lado do crescente papel desempenhado pelos organismos e sistemas de leis internacionais, assim como, de severos problemas de financiamento, sobrecarga de demandas e dilemas crônicos de coordenação interna, estariam impondo severas restrições ao manejo de um grande número de políticas até então conduzidas – a princípio, de modo livre de constrangimentos – pelos Estados nacionais. Neste novo contexto, extremamente dinâmico e veloz, os Estados nacionais – guardadas as distinções entre as diferentes ênfases e enfoques – perderiam progressivamente a capacidade de atuarem sobre um conjunto estratégico de políticas, em particular sobre

as políticas monetária, cambial, fiscal, industrial, de suporte ao desenvolvimento tecnológico, de infra-estrutura econômica, de emprego, de assistência, educacional, ambiental e cultural. Para um grande número de comentaristas e especialistas, os Estados nacionais tornam-se, no limite, disfuncionais, dispendiosos, provocadores de distorções e, nas versões mais radicais, plenamente desnecessários na era do capitalismo globalizado.

Mais sério ainda. Este declínio ocorreria inclusive em áreas fundamentais e definidoras da constituição dos Estados modernos: em sociedades crescentemente dominadas por máfias e organizações criminosas articuladas internacionalmente, estaria em cheque o controle da segurança e o monopólio da violência considerada legítima até então exercidos pelos Estados nas sociedades modernas (Strange 2000). Em muitas praças, estaria em risco até mesmo a capacidade de garantir a integridade física dos ricos, e particularmente dos empresários estrangeiros, algo limítrofe na consideração das razões para o pagamento de impostos. Mais ainda, a globalização do poderio militar, constituída pela escalada global do potencial de destruição das armas, a produção e distribuição de armamentos em escala global e os mecanismos de governança militar e de segurança em escala crescentemente regional ou mundial (Held, et. al. 1999), estariam deslocando os Estados nacionais mesmo de sua função constitutiva básica de prover a paz e a guerra entre as nações.

Em sociedades em que as formas – particularmente eletrônicas - de moeda e ativos financeiros multiplicam-se e ganham volumes exponencialmente incomensuráveis, os controles sobre os instrumentos de política monetária e de controle dos capitais tornar-se-iam crescentemente obsoletos e, na melhor das hipóteses, inócuos (Wriston, Strange, Held et. al.). Mais ainda, se a velocidade, a flexibilidade, e as intensas inovações financeiras e contábeis debilitam os mecanismos de controle e fiscalização (inclusive contábil) por parte dos Estados nacionais, estes encontram-se, portanto, feridos em sua capacidade essencial de tributar (Wriston, Strange).

No mesmo sentido, o crescimento em número, tamanho, escala de abrangência, multiplicidade e flexibilidade nas transações e capacidade de mobilização de recursos em escala mundial, ou no mínimo regional ou trilateral, por parte de poderosíssima corporações transnacionais, assim como, a multiplicação e o fortalecimento de organizações não governamentais também com potencial de operação em escala

mundial, representariam a ascensão de novos e fortalecidos centros decisórios na "sociedade civil". Estes novos centros decisórios fora e além dos Estados estariam apresentando atuações que vão do contra (em detrimento) aos, em paralelo (sem consideração) aos, ou de ferrenha fiscalização sobre os Estados nacionais, e praticamente nunca ao lado e, muito menos, em favor dos Estados nacionais (Ohmae, Wriston, Rosenau, Held et. al., Strange; Schmidt 1999, Woods). Em especial, as grandes corporações transnacionais abalariam, também por esta via, as possibilidades de tributar, ao mesmo tempo em que fragilizariam a possibilidade de condução soberana de uma série de políticas, em especial as políticas comercial, industrial e de pleno emprego.

Novas e revolucionárias tecnologias, inovações técnico-científicas nos mais variados campos, inovações gerenciais e estratégias empresariais bastante agressivas (Luttwalk 1996, Guttman 2008), e a própria ascensão da *economia das idéias* e da *economia pós-industrial*, potencializariam os fluxos econômicos, financeiros, comerciais, tecnológicos e culturais em escalas, volumes e formatos que não podem ser acompanhadas nem mesmo pelos Estados nacionais mais consistentes (Wriston, Strange). No impressionante mundo novo aberto pelas novas tecnologias de comunicação e informação, a facilidade com que volumes de informações e conteúdos culturais podem transitar por fronteiras múltiplas e porosas diminuem drasticamente a possibilidade de os Estados nacionais exercerem orientação e controle sobre as identidades nacionais. As fronteiras entre os países, nos advertirá Wriston, não existem quando o mundo é observado de um satélite; a globalização econômica e cultural evidenciariam que as fronteiras entre os países não passam de invenções políticas artificiais e datadas. (Ohmae)

Complementarmente, sistemas de leis, normas e padrões internacionais, regionais ou globais constituídos *acima* ou *entre* os Estados, e com alcance interveniente nos Estados e em seus territórios, tendem a diminuir a autonomia normativa e legal dos Estados nacionais. Estes já não seriam tão autônomos e soberanos como à época em que Weber identificava esta atribuição clássica para os Estados nas democracias representativas emergentes. O centro de motivação legal e normativo estaria se deslocando do plano local ou nacional para a esfera regional e global. Este plano acima é que passa a estabelecer, no mínimo, constrangimentos para a formulação legal e

normativa soberana. Os Estados nacionais já não estão sós na definição das regras, leis e procedimentos normativos vigentes em seus territórios. Antes, passam a ser cada vez mais *decision takers, tomadores* das definições legais e normativas decididas em fóruns acima, e menos *decision makers*, isto é, definidores soberanos das regras e leis vigentes em seus territórios, pouco importando que os Estados nacionais tenham contribuído para a construção deste aparato institucional que os retira soberania e autonomia. Ao terem feito este movimento, verificado especialmente nos últimos cinqüenta anos, e uma vez constituídos estes fóruns decisórios e estes sistemas legais e normativos internacionais, os Estados nacionais, mesmo que tenha sido os parteiros dessas instituições, declinam em suas soberanias, declinam em suas capacidades de ação autônoma.

Ao mesmo tempo, a sua *diplomacia*, um dos pilares do Estado moderno, ou transfere sua atuação primordial para as instâncias de governança *acima* dos Estados e de lá recebe os pontos mais cruciais de sua agenda – cada vez mais *"de cima para baixo"*, ou se acomoda (ou se "reduz") à condição de representantes oficiais dos interesses das corporações em operação (ou com interesse de operação) no seu território. (Strange, 1999)

Por fim, mas certamente não a última e nem a menos importante frente de fragilização, os Estados nacionais encontram-se sobrecarregados por contraditórias e mesmo paralisantes pressões de natureza democrático-participativa, por justiça e por expansão da equidade, de um lado; pela busca da dinamização da atividade econômica e pelas tentativas de "consertar" ou mitigar as perdas e danos provocados pela expansão sempre excludente do capitalismo, de outro; e, ainda, pela busca da sustentação da crença do Estado como o árbitro imparcial dos interesses de classe (Offe, Wallerstein). Com sobrecargas por todos os lados, deslegitimados, sem base fiscal, pressionados a se tornarem mais enxutos, com crise de identidade apreciável, tendo em paralelo e de forma concorrente outras instâncias decisórias, e com não desprezíveis dificuldades para a coordenação política e a mobilização de apoios para projetos nacionais, desgastados perante às suas populações, esvaídos de impulsos criativos, os Estados nacionais estariam, pela primeira vez, sendo incapazes de oferecer o apoio tão necessário que Estados e o sistema interestatal têm oferecido ao sistema mundo capitalista (Wallerstein).

Debilitados em suas capacidades de tributar e compor bases fiscais adequadas para as suas políticas; deslocados de sua posição central em (ou deixados em paralelo à) importantes agências decisórios; incapazes de controlar ou definir as identidades nacionais (e, portanto, os projetos nacionais); tendo participado da construção de organizações e sistemas jurídico-institucionais regionais, internacionais ou mundiais que, após terem sido criados, passam a retirar-lhes a soberania decisória; debilitados para a condução das políticas monetárias, cambiais, comerciais, industriais e de controle dos capitais; fragilizados em suas capacidades de minimizar e absorver, por meio principalmente de políticas sociais compensatórias e de políticas de geração de emprego e renda, os estragos provocados pelo capitalismo. Numa palavra: decaídos. Provavelmente nenhuma outra macro-instituição social esteve sob ataque e pressão tão severos quanto os Estados nacionais nas últimas décadas.

Contudo, o Estado nem sempre foi considerado um problema, nem uma instituição à beira do colapso. Tendo superado e também encampado as cidades-estado – que dominaram o cenário político ao menos desde o século V A.C. até o século XVII – enquanto a instituição política decisória autônoma central dentro de um determinado território (Dahl 1999), os Estados nacionais experimentaram um razoável grau de legitimidade enquanto articuladores de macro-questões políticas, econômicas e sociais nas sociedades contemporâneas nos últimos séculos[1].

A expansão em escala global da forma Estados nacionais no século XX

As críticas e contestações formuladas principalmente por autores de orientação marxista (essencialmente ao caráter eminentemente de classe – burguês – dos Estados que se formavam), anarquista (ao caráter intrinsecamente opressor dos Estados) e do neoliberalismo econômico (à inviabilidade crônica das interferências do Estado ao livre funcionamento dos mercados e da sociedade) não foram suficientes para abalar radicalmente a legitimidade dos Estados praticamente até as últimas três décadas do século XX. Durante todo este período parece ter sido vitorioso o vaticínio de Max Weber

[1] A configuração dos Estados nacionais como unidades políticas dominantes não foi uma processo fácil nem linear. Para uma análise atenta sobre os conflitos entre os Estados em formação e as concepções de comunidades políticas concorrentes na Idade Média, consultar, por exemplo, Martin Van Gelderen, 2003. A coleção de extratos de livros e artigos coligidos por HELD et al (Ed) 1985, na parte 2 *The Formation of Modern State* também oferecem indicações importantes sobre o tema.

de que a única alternativa aos Estados e à suas poderosas burocracias seria um diletantismo vazio de significados práticos[2].

Ao longo dos século XX, os Estados impuseram-se, e ampliaram significativamente suas frentes de intervenção no âmbito do desenvolvimento das cinco principais variantes societais constituídas no período: as experiências nazi-fascistas, as experiências de revolução comunista/socialista, as experiências de constituição do Welfare State nos países do capitalismo central, a experiências liberais orientadas ao mercado (a variante basicamente anglo-saxã) e as experiências de Estados desenvolvimentistas, nos países pobres e/ou em desenvolvimento. Cada um desses macro-modelos societais teve, à sua maneira e a despeito de suas significativas diferenças, os Estados nacionais como um de seus eixos estruturantes – quando não o fim último de sua intervenção.

As diferentes experiências e variações de Estados de Bem Estar nos países desenvolvidos – estruturados inclusive naqueles países que se recompuseram das experiências nazi-fascistas e nos países com maior inclinação liberal – constituem o modelo societal, em muitos sentidos, vitorioso ao longo do século XX. Este modelo contou com o apreciável consenso gerado em torno do keynesianismo construído após a crise dos anos 1930, e que perdurou, sem maiores percalços, até praticamente meados dos anos 1970[3]. Em alguma medida, as experiências dos Estados desenvolvimentistas, a despeito do maior ou menor grau de sucesso na consecução de suas respectivas estratégias, tiveram, ao menos como justificativa para as suas intervenções, os Estados de Bem Estar.

---

[2] Como se sabe, Weber colocou-se em confronto aberto com os defensores da "superação do Estado", propostas naquele período por anarquistas e comunistas. Para Weber a questão da transcendência da dominação burocrática só era possível enquanto especulação intelectual, sem qualquer possibilidade prática, pois em se tratando do atendimento das necessidades da administração de sociedades de massas, a burocracia estatal seria absolutamente indispensável e inevitável. Caso se propusesse uma nova forma de organização das relações de dominação visando substituir o quadro burocrático de administração vigente, asseverava Weber, esta substituição só faria sentido, tecnicamente falando, se incorresse num aprofundamento das formas de dominação estritamente burocráticas, com a concomitante expansão da importância do funcionário burocrático. Do ponto de vista da administração de uma sociedade como a em que vivemos, vaticinou Weber, s*ó existe escolha entre "burocratização" e "diletantização" (Weber,* 1984*:146).*

[3] Para uma abordagem sobre a suposta uniformidade do "keynesianismo" do período, consultar Jessop, 1990. Para uma análise da influência do keynesianismo em diferentes países, ver Peter Hall (ed), 1986. Para uma exposição sintética de quatro variantes de *Welfare State*, consultar Giddens, 1998.

Durante o período da chamada "era dourada" do *welfare state*, a despeito de consideráveis diferenças nacionais, diversos países no mundo passaram a adotar arranjos político-institucionais que atribuíam um papel ativo aos Estados nacionais como agentes anti-cíclicos e/ou promotores do crescimento econômico e do desenvolvimento social (Hall 1986; Gamble 2000; Pierson 1994; Strange 1996). No período em que prevaleceu a máxima de que "agora somos todos keynesianos", na célebre frase de Richard Nixon, os Estados nacionais expandiram enormemente suas frentes de intervenção, aumentando o número e a abrangência de suas atribuições e de suas políticas, o número de suas agências, o seu contingente de trabalhadores em praticamente todos os níveis hierárquicos, o tamanho de seus orçamentos e de seus gastos, tendo se expandido em praticamente todos os indicadores imagináveis. Como ressaltou Peter Hass:

> Despite the fact that numerous ministries established for conducting War World II were decomimissioned in subsequent years, the total number of ministries tripled during the period from the late 1940s to the mid-1970s. Around 1950, there were 70 independent countries with 850 ministries, or roughly 12 ministries per country. By 1975, there were 140 independent countries with 2.500 ministries, or nearly 18 ministries per country, indicating a strong shift toward more active social regulation. The rapid growth of government agencies was particularly evident in the United States, where two economic regulatory agencies and five major social regulatory agencies were created during the five-year period from 1970 to 1975, while the federal budget allocations for economic and social regulation grew by 157 percent and 193 percent, respectively. Government of industrialized countries also developed a greater interest in planning and began to establish futures-oriented research bodies. With decolonization and the frequent emulation of the Western development models, the attitudes of these governments spread to those on the Third World as well. This was reflected, for example, in the fact that the governments of 118 countries established agencies responsible for environmental and natural resources between 1972 and 1982. (Hass, 1992:10)

Diante desta consistente e generalizada expansão dos Estados, as análises desenvolvidas no âmbito da teoria e da sociologia política e das relações internacionais tenderam a pressupor ou a assumir os Estados nacionais como unidades soberanas e consideravelmente coesas, atuando com (relativa) autonomia tanto externa quanto interna na formulação e implementação de suas políticas no interior de fronteiras bastante seguras. No âmbito das relações internacionais, por exemplo, os Estados eram concebidos como espécies de "bolas de bilhar" em relação com outros Estados também

"bolas de bilhar", na imagem adotada e sustentada ainda recentemente por autores como Hirst e Thompson (1998). Outro exemplo desta percepção encontra-se no já clássico artigo de J.P. Nettl*, The state as a conceptual variable,* de 1968, no qual o autor, além de lançar o bordão que será retomado programaticamente duas décadas depois de "*trazer o Estado de volta*" para o campo de reflexão da teoria social de sua época, afirmava – sem espaço para dúvidas, a despeito da sua relutância sobre a utilidade do conceito de "soberania" – que o Estado no campo das relações internacionais representa "*a unidade básica, irredutível, equivalente ao indivíduo na sociedade*" (Nettl, 1968: 564).

Tal caracterização do Estado nacional no campo internacional sintetiza em boa medida o modo como as relações internacionais enquanto área do conhecimento concebiam o Estado no período. Provavelmente mais importante ainda, o núcleo da argumentação realista de matriz hobbesiana de Nettl parece ser exemplar do modo dominante como a arena internacional era compreendida como um "*estado da natureza, com relações freqüentemente randômicas, não sistêmicas, de colisão e conluio*". Este fundamento – habbesiano – do realismo, ao que parece, tem se mantido muito influente no campo das relações internacionais até o presente, e constitui o núcleo argumentativo básico que ajuda a explicar porque boa parte da teoria das relações internacionais contemporâneas não aderiu aos argumentos sobre o fim ou o declínio do papel dos Estados nacionais. Sobre esta perspectiva, o artigo de Stephen Walt (2002), *The enduring relevance of realism*, é um exemplo cristalino.[4]

Pode-se dizer, de modo muito sintético, que durante o período de expansão generalizada dos Estados, as atenções dos pesquisadores dirigiram-se, não sem motivos, para um conjunto de temas que abrangia basicamente a questão da autonomia (relativa) com que internamente os Estados (e seus agentes) concebem e implementam suas políticas em relação aos interesses manifestos ou latentes de segmentos política e economicamente relevantes ou dominantes no âmbito das sociedades nacionais. Ao mesmo tempo, procuraram analisar, a partir de um enfoque mais empírico, o papel das burocracias estatais, sua composição, seus interesses e recursos de poder, seus

[4] Não deixa de ser curioso observar que este realismo mais ortodoxo de Walt (diferente de outros realismos, como o de Gilpin, por exemplo), aferrou-se ao princípio da insegurança, da desconfiança e da imprevisibilidade vigentes no mundo, e ganhou um renovado fôlego após o 11 de setembro e a luta contra o terrorismo (especialmente o terrorismo alegadamente apoiado por Estados).

valores e ideologias, suas ações e o resultado dessas ações em termos de beneficiados ou de excluídos. No campo das relações internacionais, destacaram-se os estudos sobre a soberania dos Estados nacionais, as condições de manutenção da segurança (ou as que propiciam as guerras) e o papel da nacionalidade na constituição dos Estados e de suas identidades. Como já indicado acima, é no campo dos estudos e de operação do sistema interestatal mundial que foi mais forte a percepção da *centralidade/coesão institucional dos Estados*.

O contexto pró-livre mercado e a reascensão do credo liberista nas décadas finais do século XX

Contudo, este cenário relativamente tranqüilo para os Estados nacionais começa a se alterar na esteira de um conjunto de transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas nas últimas três décadas do século XX. O período foi marcado pelo recrudescimento (ou aceleração) de alguns macro-processos que, entre outros desdobramentos, acabam convergindo para conturbar o papel relativamente tranqüilo atribuído aos Estados nacionais no período. Convergem para o amplo questionamento da centralidade dos Estados nacionais, macro-processos como:

(a) o desenvolvimento da chamada *quarta onda* de globalização (Tilly 1995), expressa, em geral, na expansão do comércio internacional, das transações financeiras internacionais, dos investimentos diretos externos e das possibilidades de comunicação em tempo real, configurando movimentos que aumentaram a relevância das grandes corporações industriais e financeiras transnacionais para a dinâmica das sociedades capitalistas contemporâneas;

(b) o abrupto desmoronamento do império soviético, com o fim da bipolaridade estabelecida com a Guerra Fria e que induziu ao subseqüente redesenho do balanço internacional de poder, revelando, ao menos num primeiro momento, tanto a ascensão dos Estados Unidos como a única super-potência com interesses e possibilidade de ação global, como a expansão da fronteira do capitalismo sobre todo o globo;

(c) a emergência da Comunidade Européia e de outros blocos regionais, com suas novas instâncias decisórias.

Estes macro-processos sociais foram acompanhados, e mesmo antecedidos, por ao menos três importantes movimentos no campo das interpretações sobre os Estados:

(i) Crescem em número, e na gravidade da avaliação, as análises sobre o recrudescimento dos sinais de crise (fiscal, de legitimidade, de sobrecarga) dos Estados de bem estar, nos países desenvolvidos, dos estados centralizados, nos países socialistas, e dos estados desenvolvimentistas, nos países em desenvolvimento - para não falar dos “estados em crise constante” dos países mais pobres.

(ii) Verifica-se a ascensão do ideário neoliberal e globalista ao patamar de verdadeiro *credo* a conduzir importantes instituições públicas e privadas internacionais, com presença também no interior de diversos Estados nacionais, munido de seu reconhecido viés anti-estatal. Deste modo, a crítica aos Estados nacionais passou a compor o ideário de uma influente parcela da opinião pública em diversos países, enquanto que a adesão aos princípios desta crítica passou a ser um pré-requisito bastante requerido, inclusive para a possível ascensão social.

(iii) Por fim, também os partidos e governos social-democratas (e democrata, em sua versão norte-americana) passaram a incorporar elementos da agenda consensual de mercado para a *reinvenção* do Estado. Na prática, a chamada *terceira via* representou, em linhas gerais, uma versão mais branda, porém, em alguns casos mais efetiva, das proposições neoliberais. Também no plano político-ideológico o pêndulo deslocou-se à direita, com implicações ainda não devidamente consideradas em todo o espectro político.

Mais do que um simples bordão retórico extensivamente propagado por intelectuais e meios de comunicação, as pressões pela “redefinição do papel dos Estados nacionais” tornaram-se muito evidentes a partir do final dos anos 1970 e início dos 1980, com a chegada ao poder dos governos conservadores de Margareth Thatcher e Ronald Reagan nos dois países que têm hegemonizado a economia mundial nos últimos séculos. Inglaterra e Estados Unidos constituem o epicentro a partir do qual foram sendo minados em diferentes frentes os arranjos político-institucionais que atribuíam um papel ativo aos Estados nacionais. O “consenso keynesiano”, que havia assegurado apreciável padrão de crescimento econômico e de elevação da qualidade de vida das

populações dos países desenvolvidos, inclusive naqueles dois países, passou a ser severamente criticado e, em alguma medida, desmantelado[5].

Muito por força da intensidade da propagação do ideário neoliberal e globalista por inúmeras instituições públicas e privadas em todo o mundo – o que a constituiu indubitavelmente uma das ideologias mais coesas, céleres e massivamente difundidas de todos os tempos – os Estados passam a ser caracterizados nas décadas de 1980 e 1990 como agentes sobrecarregados, ineficientes e causadores de problemas. Perdem, portanto, o *status* de agentes "positivos", anti-cíclicos e promotores do crescimento e do desenvolvimento social como haviam sido considerados até poucos anos antes. Diante disso, a partir da década de 1980 assiste-se em todos os cantos do mundo a adoção de *políticas de Estado antiestatais* orientadas para a criação das melhores condições possíveis para a atuação dos interesses mais dinâmicos e concentrados do mercado. Políticas "internas" de redução do escopo dos Estados, como privatizações de empresas públicas, as práticas de *contracting-out*, a diminuição do número de funcionários e os sucessivos cortes nos gastos especialmente nas políticas sociais, foram associadas a uma série de desregulamentações (flexibilizações) dos mercados (financeiro, comercial, cambial e de trabalho) como forma de reduzir o tamanho e o nível de interferência dos Estados na vida econômica e social dos países (Pierson 1994; Helleiner 1996, OECD 2001).

Quadro geral das pressões para a transformação dos Estados nacionais na virada do século XXI

A crítica e a ação política dos intelectuais e políticos neoliberais e globalistas constituem, contudo, apenas a dimensão mais evidente das pressões para transformação que os Estados nacionais têm enfrentado nestas últimas décadas. Em linhas gerais, pode-se considerar que os Estados nacionais têm sofrido pressões para a sua transformação provenientes basicamente de seis frentes:

1. "Acima", os Estados têm suas fronteiras institucionais de atuação sendo redefinidas de forma crescente por sistemas de leis, organismos e blocos de poder intergovernamentais. O enorme crescimento do número de organizações intergovernamentais apontado por Held (1993: 232), que passaram de 123 em 1951,

---

[5] Para uma análise, sob a ótica do institucionalismo histórico, sobre o real impacto dos governos Reagan e Thatcher sobre os respectivos Estados nacionais, consultar Pierson 1994.

para 3.653 em 1984 e de organizações não-governamentais internacionais, que passaram de 832 em 1951 para 4.615 em 1984, revela com alguma propriedade, o espaço aberto a esta maior interação. Mais relevante que o aumento quantitativo de organizações é o fato, ao que parece indubitável, de que determinados Estados devem atuar em contato crescente com poderosas organizações internacionais como o FMI, o BIS, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, (no campo econômico-financeiro), a OTAN (nas questões militares) e as organizações do sistema ONU (que atuam em diferentes frentes como direitos humanos, assistência humanitária, segurança, desenvolvimento econômico, saúde, alimentação, cultura e patrimônio cultural e ambiental), entre outras organizações intergovernamentais.

Além disso, os Estados encontram-se no epicentro da constituição dos blocos regionais, como Mercosul, NAFTA, ASEAN, Comunidade Européia, e a ALCA, organizações que também contribuem para redefinir os espaços de ação institucional dos Estados nacionais. Tanto as organizações intergovernamentais como os blocos regionais fundam e legitimam seus poderes nas ações relativamente concertadas entre os governos dos Estados nacionais, gerando em sua face mais visível um conjunto de regras, normas e sistemas de leis internacionais aos quais os Estados passam a ter que se posicionar (adotar, cumprir, recusar etc.).

2. Nas relações com o setor privado, em particular com as grandes corporações multinacionais e os cartéis internacionais, que detém atualmente uma *posição muito mais privilegiada* (para usar a consagrada expressão de Lindblom 1967) na relação com os Estados nacionais após o colapso dos regimes comunistas no Leste Europeu e a ascensão do ideário neoliberal. Este movimento trouxe como impactos mais visíveis para os Estados nacionais pressões quase irresistíveis para os processos de desregulamentação financeira, cambial, comercial, do mercado de trabalho, além da privatização de empresas públicas, e a terceirização e ou precarização de algumas atividades desempenhadas pelos Estados.

Indicações sobre o crescimento do papel das corporações privadas transnacionais (CPTs) afloram em diversas frentes. Em termos numéricos, estima-se que as CPTs ultrapassaram a marca das 35.000 corporações, com mais de 200 mil empresas subsidiárias. (Boyer e Dracher, 1996:7). O crescimento, contudo não foi apenas quantitativo. As corporações privadas cresceram também em tamanho e agilidade,

tornando-se, por vezes, mega-corporações dotadas de recursos (financeiros, tecnológicos, humanos, gerenciais e de inovação) maiores que os recursos disponíveis pela maioria dos Estados do mundo. Como exemplifica Charles Tilly (1995), o volume das vendas efetuadas pela *Exxon* no ano de 1990 em suas operações em todo o mundo, cerca de 90,5 bilhões de dólares, ultrapassou o PIB de muitos países da Europa e os da maioria dos países na Ásia, África e América do Sul.

Em maior número, mais fortes, mais ágeis, mais expansivas, dotadas de recursos e interesses para atuarem além das fronteiras nacionais e operando de acordo com os arranjos organizacionais que lhes pareçam mais oportunos na busca das melhores oportunidades de investimento e de retorno, as CPTs têm sido apontadas como as principais fontes para o questionamento e a delimitação das capacidades de atuação dos Estados nacionais.

3. Na relação com os setores da sociedade civil, um conceito abrangente que abarca uma série de organizações não governamentais, movimentos sociais e associações sindicais (patronais e de trabalhadores), entre outros, com diferentes objetivos, mecanismos de pressão, acesso e uso de recursos, e áreas e níveis de atuação. Muito na esteira dos movimentos de redemocratização e de questionamento dos déficits democráticos dos Estados na condução de suas políticas, a atuação de segmentos da sociedade civil tem, ao que tudo indica, sido mais intensa e diversificada (embora não uniforme), induzindo a uma apreciação por parte da literatura de uma abordagem "centrada na sociedade" e/ou nas fronteiras de interação entre Estado e sociedade civil (Hann e Dunn 1996, Coleman 1990, Putnam, 1996, Shaw et. al. 2000, Skinner e Strath 2003, entre outros). Até que ponto as organizações da sociedade civil têm efetivamente interferido positivamente – isto é, em benefício de seus propósitos, parciais ou coletivos – a condução das políticas e ações dos Estados nacionais é uma questão em aberto, sem respostas mais conclusivas por parte da teoria social contemporânea - ainda mais que esta resposta depende, entre outros aspectos, inclusive metodológicos e empíricos, de uma prévia e quase sempre hipnotizante definição do que se entende por sociedade civil.

4. Para "baixo", nas relações com os níveis de governo subnacionais, em particular para os governos locais. As experiências de descentralização fiscal, política e administrativa tem sido aplicadas praticamente em todos os países (OCDE, 1995), com

o aumento das atribuições dos governos subnacionais em muitas áreas como saúde, educação, habitação, transportes, água, saneamento, assistência social, geração de emprego, qualificação profissional, política cultural e questões ambientais, entre outras. Um dos resultados mais evidentes do processo de descentralização é a tendência verificada na maior parte dos países da OCDE de diminuição relativa do número de funcionários públicos federais e o aumento do número de funcionários nos níveis subnacionais de governo (OCDE, 2001).

5. Perpassando todas as frentes mencionadas, verifica-se a crescente relevância de mecanismos de coordenação ou concertação política compartilhada, os chamados mecanismos de *governança*, em que participam representantes governamentais, da iniciativa privada, da sociedade civil e de organismos intergovernamentais. Os mecanismos de governança estão assumindo diferentes formatos, com diferentes níveis de institucionalização e apreciáveis variações em seus formatos institucionais. Além disso, os mecanismos de governança têm se constituído em diferentes níveis de articulação: vão de acordos e regimes internacionais, passando por arranjos nacionais e subnacionais, a mecanismos locais de parceria público-privado e de formação de redes de poder.[6]

6. Internamente, o próprio Estado tem se transformado/adaptado enquanto instituição ampla, multifuncional e complexa. Muito em decorrência das pressões decorrentes das interações indicadas acima - e de outras suscitadas por pressões fiscais ou problemas de coordenação política - os Estados nacionais tenderam a redefinir seu escopo e seus mecanismos de ação. Neste movimento - expressivamente orientado por uma *nova linguagem política* (Bo Strath 2003) fortemente orientada para a flexibilização, a individualização das responsabilidades e a geração/liberalização de oportunidades para os setores mais dinâmicos e economicamente concentrados da sociedade - pode-se identificar as seguintes principais fronteiras de transformação: (a) retirada da intervenção direta dos Estados de determinadas atribuições por meio de privatizações, desinvestimentos, terceirizações, descentralizações, corte de programas e/ou

[6] Sobre a questão da governança, consultar, entre outros, Kooiman 1993; Pierre 2000, Jessop 2003, Weiss 2003, Held e McGrew 2008. Gamble 2000, por exemplo, apresenta uma interessante descrição dos chamados “clubes funcionais” decisórios nas áreas de finanças globais e telecomunicações. O conceito de “comunidades epistêmicas” (Hass, 1992) tem sido incorporado particularmente nos estudos sobre a governança financeira internacional.

definhamento institucional deliberado; (b) Incorporação de procedimentos de gestão oriundos das organizações privadas na gestão das políticas e das organizações públicas (implementação do chamado *managerialism);* (c) Configuração de um papel preferencialmente regulador para assuntos no quais estão envolvidos interesses privados, estatais e sociais, exercido por meio de agências "autônomas"; (d) Possível aprofundamento da autonomização de setores tradicionalmente insulados do Estado, em particular da gestão das políticas econômicas e dos aparatos de segurança; (e) Internacionalização do perfil de ação das instituições estatais - praticamente todas as organizações ou sistemas de regulamentos passam a dialogar, em algum nível, com organizações ou sistemas de leis internacionais; (f) Por fim, mas seguramente não a última, os Estados, estão mais suscetíveis, em decorrência das pressões indicadas acima, a serem expostos à crises de coordenação e/ou de incapacidade/paralisia decisória em determinadas frentes ou conjunto de frentes de ação.

Por outro lado: a renovada relevância dos Estados

Como era de se esperar, contudo, uma outra parcela importante da teoria social contemporânea reagiu com vigor às teses do declínio dos Estados. Inspiradas em geral num misto de weberianismo, keynesianismo, institucionalismo, historicismo, realismo e neomarxismo (e, como veremos com mais atenção adiante, influenciados por uma série de outras matizes intelectuais, inclusive o liberalismo ético e desconfianças quanto à retórica pós-moderna), as proposições sobre a continuada, renovada e mesmo ampliada relevância dos Estados nacionais foram sendo apresentadas. A globalização estaria mesmo pondo fim à trajetória ascendente dos Estados nacionais? Estaríamos, pois, diante de um processo de esvaziamento do poder dos Estados nacionais similar ao que ocorreu com as cidades-estado, substituídas pelos Estados nacionais como os novos centros decisórios autônomos a partir dos séculos XVI e XVII?

As respostas diretamente contrárias ou relativizantes às teses do declínio dos Estados nacionais foram construídas, grosso modo, em cinco direções, não necessariamente excludentes entre si. Um primeiro agrupamento de argumentos, e que perpassa praticamente todas as variantes aqui indicadas, dirigiu-se primordialmente no sentido de questionar empírica e historicamente o avanço, a intensidade, a extensividade, os impactos, e a irreversibilidade da globalização. Este enfoque, qualificado como *cético* por *globalistas* como Held et al, e que tem autores como Hirst e Thompson (2007) como

seus representantes mais emblemáticos, tratou de colocar a globalização "no seu devido lugar", já que, para estes autores, o ciclo de internacionalização do segundo pós-guerra, para todos os indicadores econômicos considerados (fluxos comerciais, financeiros, de investimento, de pessoas etc.) estariam longe dos indicadores verificados no período de expansão capitalista anteriores à primeira guerra mundial. Deste ponto de vista, estaríamos diante de um mito desnecessário, de uma idéia envolvente, sedutora e facilmente reproduzível, contudo, que muito mais acoberta do que ajuda a compreender as dinâmicas contemporâneas.

A segunda trilha – seguida, por exemplo, por autores como Eric Helleiner e Paul Pierson – tratou de demonstrar que as experiências de "retirada" dos Estados verificadas nas últimas três décadas do século XX foram conduzidas conscienciosamente por Estados nacionais, em particular EUA e Inglaterra, por meio de medidas válidas inicialmente em seus territórios e posteriormente, se valendo do poder estrutural e de influência em organizações e fóruns internacionais, com alcance em inúmeros países. Mais do que um fenômeno inexorável e inevitável resultante de forças impessoais do mercado globalizado, foram Estados nacionais bem localizados, com atores e suas inclinações ideológicas bem conhecidas que promoveram as séries de desregulamentações que abriram a caixa de Pandora do movimento recente de globalização, não sendo, portanto, impensável nem improvável que este ciclo de desregulamentação possa ser revertido.

Uma terceira direção de argumentos tratou de analisar de modo mais acurado o papel dos Estados na construção das experiências bem sucedidas de desenvolvimento capitalistas nos últimos cinqüenta anos. Explícita ou implicitamente, autores como Peter Evans e Linda Weiss, analisaram os resultados em termos de desenvolvimento econômico e social de países com Estados desenvolvimentistas como o Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Alemanha, Áustria e Suécia, comparando estes resultados com aqueles alcançados por países com marcada inclinação liberal como a Inglaterra e suas ex-colônias EUA, Nova Zelândia e Austrália, ou com países que não foram plenamente bem sucedidos na constituição de Estados desenvolvimentistas (como Brasil e Índia, por exemplo). A constatação desses autores foi a de que os Estados desenvolvimentistas foram e continuarão sendo, por uma série de razões, decisivos e indispensáveis para o alcance e a manutenção de padrões de desenvolvimento

econômico e social. Ou seja, se quisermos continuar pensando em termos de desenvolvimento, os Estados nacionais continuarão sendo atores centrais e indispensáveis. Basta observar com mais atenção para as dinâmicas de funcionamento dos setores econômicos, especialmente os mais dinâmicos como os associados à economia do conhecimento que se perceberá, argumentarão estes autores, a centralidade e a indispensabilidade dos Estados (para mobilizar recursos, para apoiar estratégias comerciais, para oferecer a infra-estrutura necessária, para possibilitar a qualificação da força de trabalho etc.). Ademais, os Estados nacionais não são meras vitimas passivas da globalização, antes sendo mais correto indicar o sentido inverso, qual seja, o de que Estados desenvolvimentistas promovem a globalização, particularmente uma que pretenda ser menos injusta.

Uma quarta senda foi seguida por autores como o neomarxista Bob Jessop, intelectual que desenvolveu uma das mais consistentes análises sobre os Estados capitalistas contemporâneos. Ao investigar as condições *extra-econômicas* absolutamente necessárias para a configuração de quatro mercadorias *fictícias* cruciais à produção e reprodução do capitalismo (moeda, natureza, conhecimento e trabalho), Jessop identifica a indispensabilidade dos Estados para a continuada reprodução do capitalismo, tanto no período de apogeu dos Estados keynesianos de bem-estar, quanto a renovação dos Estados, já em andamento em alguns países centrais, sob a forma dos Estados schumpeterianos de competição para lidarem com a consolidação e as especificidades do novo regime de acumulação *pós-fordista* (Jessop 2002). Do mesmo modo que os Estados dependem do capitalismo para a obtenção da parcela substantiva de seus recursos, o capitalismo (a despeito de seus diferentes regimes de acumulação) depende dos Estados para a sua reprodução continuada; ambos estão *estruturalmente vinculados*. Estes vínculos estreitos entre acumulação e Estados não significa, contudo, que os Estados consigam configurar os *concertos sociais* – complexos e contraditórios – e os regimes regulatórios adequados à acumulação, em especial neste momento de transição para o pós-fordismo. Precisariam, mas não significa que consigam, embora os indícios revelem que os Estados nacionais nos países centrais já estejam configurando os novos formatos dos *regimes regulatórios* e do *concerto social* necessários ao estabelecimento do regime pós-fordista de acumulação. Não há declínio, há transformação e adaptação.

Por fim, pelo que pude identificar, uma quinta variante de argumentos, tratou de relativizar o alcance das ameaças de encolhimento ou de perda de soberania e autonomia decisória pelos Estados nacionais provocadas pela "globalização" (argumento presente em Michael Mann, Dani Rodrik, Robert Gilpin, Duane Swank, por exemplo). A globalização, argumenta Michael Mann, tem sido substancialmente exagerada. Considerando quatro supostas *ameaças* aos Estados nacionais – o capitalismo global, os riscos ambientais, a identidade política (ou a *pós-modernidade cultural)* e a geopolítica pós-nuclear – este autor irá concluir que cada uma destas forças (a) terá impactos bastante variados e distintos sobre os Estados nacionais, nas diferentes regiões do mundo; (b) apresentará tendências para fortalecer alguns Estados e enfraquecer outros; (c) apresentará tendências para deslocar as regulações nacionais para as redes internacionais e transnacionais; e (d) tendências simultâneas para fortalecer os Estados nacionais e as redes e instituições transnacionais (que têm nos representantes dos Estados nacionais um peso primordial). Num mundo em que possibilidades tão abertas e distintas como estas estão colocadas, devemos ser cautelosos quanto aos exageros dos *entusiastas* da globalização, sendo provável que a tendência mais evidente que se possa inferir disso tudo é que se amplie não o declínio – unívoco e linear – de todos os Estados nacionais, mas o declínio das redes e aparatos locais (estas que vem declinando ao menos desde o século XV). As redes e as instituições e bases nacionais poderão se fortalecer ou declinar, a depender de uma multiplicidade de fatores, como o nível de desenvolvimento econômico e social, o alcance e a consolidação da democracia, o poder geopolítico e infra-estrutural dos Estados, a dotação de certos recursos naturais (que, embora negociados em mercados transnacionais e de futuro, continuarão dependendo de aparatos infra-estruturais locais/nacionais); o nível de endividamento dos Estados etc. (Mann, 1997)

Estamos diante, pois, de um debate intenso, complexo e que promete desdobramentos, no mínimo, não desconsideráveis.

Delimitação do escopo deste estudo

Nos capítulos que se seguem e em sua conclusão, esta tese se ocupará mais amiúde com este debate contemporâneo envolvendo as formulações produzidas por quatro [possíveis] abordagens teóricas contemporâneas sobre as complexas interações entre globalização e os Estados nacionais, em particular sobre as identificadas pressões para

a transformação dos Estados nacionais induzidas, impulsionadas ou provocadas pela globalização, assim como, os argumentos que analisam – no sentido inverso dessa equação – os possíveis impactos das ações dos Estados no sentido da indução/ inibição/ regulação dos processos de globalização.

Digo possíveis abordagens teóricas porque a delimitação das fronteiras entre as perspectivas teórico-políticas aqui consideradas, como veremos melhor adiante, não é uma tarefa imediata nem isenta de questionamentos. Tento lidar com esta questão básica de delimitação das "fronteiras" intelectuais entre as abordagens apresentando no início de cada um dos capítulos um conjunto de características gerais que aproximam ou distinguem cada uma das abordagens aqui consideradas.

Como já indicado, não se trata, naturalmente, de enfocar todas as abordagens teóricas produzidas nas últimas três décadas sobre o assunto, nem todos os autores que trataram do tema, muito menos o conjunto completo de questões atinentes às múltiplas frentes em que estas interações se travam. Nesta tese, apresentarei e analisarei criticamente quatro possíveis abordagens teóricas que se envolveram mais diretamente com o tema central desta tese: autores neoliberais; pluralistas globalistas; neoinstitucionalistas históricos e neomarxistas, serão considerados nos capítulos seguintes, deixando para o capítulo final um diálogo e um balanço crítico entre estas abordagens do pensamento social contemporâneo e, se possível, a indicação de algumas conclusões mais firmes neste debate sobre os rumos que Estados nacionais e globalização estão seguindo no século XXI.

Uma das características gerais do conjunto das abordagens aqui consideradas é a incorporação de múltiplas fontes intelectuais e a sua recombinação em formulações razoavelmente ecléticas em termos de fundamentos e perspectivas. O neoliberalismo talvez seja a formulação mais "ortodoxa" dentre os enfoques aqui considerados, razão pela qual no capítulo em que trato de um conjunto de autores identificados com suas premissas, dei menor ênfase à identificação das fontes e características gerais entre eles, e mais a determinadas características históricas da reemergência do neoliberalismo como uma das ideologias dominantes no final do século XX após a sua submersão depois da crise dos anos 1920.

Como é bastante evidente, toda esta temática lança profundos desafios à teoria social

contemporânea, tanto em termos das evidências empíricas mobilizadas para a comprovação das respectivas teses e argumentos, em relação às redefinições ou construções de novos e mais precisos conceitos – deste modo, supõe-se – melhor adequados à realidade, ao clássico problema da coerência interna dos argumentos mobilizados, como também, em termos da amplidão de questões envolvidas e da multiplicidade de casos e aspectos a serem considerados e apresentados em uma série minimamente coerente e compreensível de argumentos, teses e comprovações.

Diante disso, acompanharei, sempre que possível, as estratégias metodológicas empregadas por cada um dos enfoques e autores mais detidamente analisados, os conceitos mobilizados, os passos lógicos e argumentativos dados na fundamentação e na construção das principais teses, tendências e conclusões propostas. Com este propósito, analiso crítica e comparativamente as estratégias metodológicas, os conceitos mobilizados, os pressupostos adotados, as conclusões a que chegaram, e as conseqüências que estas abordagens depreenderam dos processos analisados.

Considerando a vastidão de questões e possibilidades que este tema comporta, esta tese teve que fazer suas escolhas (acompanhadas, como não poderia deixar de ser, de seus inescapáveis traços de arbitrariedade). Dentre o vasto conjunto de questões, abordagens teórica e autores que poderiam ser enfocados, explicito inicialmente a delimitação de questões, para depois explicitar as abordagens e os respectivos autores a serem abordados. Mais adiante apresento algumas das ausências mais evidentes (e até certo ponto conscientes) de temas e enfoques – ausências que certamente resultariam em outros tantos estudos.

A primeira grande delimitação temática é que esta tese investiga [especificamente] as abordagens sobre as pressões oriundas das crescentes interações dos Estados nacionais com as principais instituições e organizações que operam internacionalmente (ou globalmente, como preferem alguns): as organizações intergovernamentais, os sistemas de leis internacionais, os mecanismos de governança internacional e as corporações privadas transnacionais - que constituem, por assim dizer, as *agências e as instituições centrais do processo de globalização* – e que correspondem às frentes 1 e 2 e 5 do esquema síntese indicado anteriormente.

No âmbito desta delimitação, este estudo está interessado em compreender, critica e

comparativamente, as abordagens da teoria social contemporânea para três grandes agrupamentos de questões. Como se poderá perceber, estes agrupamentos são bastante interligados e só estão separados aqui para efeito de apresentação.

O primeiro está associado *ao conceito de globalização e aos significados do período histórico vivido nas últimas três décadas.* Procura analisar, então, como cada uma dessas quatro possíveis perspectivas teóricas têm compreendido a globalização (a começar com a questão se a globalização existe ou se é um mito, uma idéia *ligeira* enganosa). Investiga, então, as dimensões ou elementos (sociais, econômicos, culturais, políticos, científicos, ambientais, tecnológicos etc.) apontadas como possíveis condutores (ou não) da expansão da globalização; assim como, os papéis atribuídos, respectivamente, aos Estados, aos organismos intergovernamentais e às corporações privadas transnacionais como possíveis condutores das transformações mais expressivas que ocorreram no período. Busca identificar como as transformações identificadas no período se distinguem ou se assemelham àquelas vividas em períodos históricos anteriores.

O segundo bloco de questões está relacionado *ao conceito de Estado e aos possíveis impactos dos processos associados à globalização sobre os Estados nacionais.* Aqui, interessa reter as possíveis definições de Estado com que as diferentes abordagens mobilizaram para construir suas análises. Esta não é uma tarefa de todo óbvia, nem imediata, pois não é certo que todos os enfoques aqui considerados tenham procurado desenvolver uma teoria do Estado ou – em termos mais brandos e com menos expectativas – oferecer definições minimamente consistentes de Estado (e suas razões de ser e existir, de se expandir, encolher, transformar etc.). Ademais, trata-se de investigar de que modo as abordagens teóricas consideram que os principais processos associados genericamente à noção de *globalização* afetam os Estados nacionais, e vice-versa. Na perspectiva dessas quatro abordagens, estarão os Estados nacionais enfraquecendo-se, fortalecendo-se ou transformando-se frente à esta (possível) maior exposição às *forças da globalização*?

Além disso, em termos mais específicos, que tipos, então, de transformações estes autores identificam estarem em curso nas atribuições dos Estados nacionais? Ou seja, o quê (ou quais as políticas públicas) os Estados deixaram de poder conduzir ou no que modificam substantivamente sua forma de atuação? O que ainda continuam podendo

fazer? São apontadas novas atribuições/papéis para os Estados nacionais? Portanto, qual a *normatividade,* implícita ou explícita, nas diferentes abordagens?

Por fim, o terceiro bloco de questões está relacionado *aos impactos sobre as formas de governança e sobre os processos democráticos na condução de questões públicas relevantes.* Aqui interessa investigar em que medida e de que modo as abordagens teórica avaliam que estão sendo modificadas as formas como os Estados nacionais tomam suas decisões e as implementam. O que identificam estar ocorrendo no processo de governança de questões públicas, em termos da composição dos atores responsáveis pela condução das decisões e da forma com que elas passam a ser conduzidas? Como avaliam os possíveis potenciais democráticos dessas interações com as instituições e organizações “globalizantes”? Ou ainda, se as atuais instituições democráticas são consideradas aptas ou não para lidarem com os desafios estabelecidos por estes processos de governança doméstico/ internacional.

O conjunto de questões indicadas acima constitui a estrutura de questões que investigarei em cada uma das abordagens teóricas. Dentre o vasto conjunto de abordagens teóricas e de autores que enfocaram o tema das “transformações dos Estados frente à globalização” - uma vastidão que desafia as classificações mais rígidas face ao crescente hibridismo de enfoques apresentados por muitos autores – optei por analisar quatro grandes vertentes teóricas (uma quinta, como veremos adiante, infelizmente, ficou no caminho). Cada uma dessas vertentes corresponde a um dos capítulos que sucedem a esta introdução.

O primeiro capítulo analisa as *abordagens* dos *globalistas neoliberais* ou *orientadas pelo mercado*, isto é, aquelas que têm como ponto de partida e de chegada o mercado como a macro-instituição mais adequada, dinâmica e a geradora dos melhores resultados e benefícios para a sociedade, particularmente quando comparada à macro-instituição Estado. Dentre a vasta literatura encontrada com este enfoque, abordo com maior acuidade três variações no interior deste enfoque: as formulações *hiperglobalistas* do influente consultor de empresas japonês Kenichi Ohmae, aquelas de Walter Wriston, o poderoso *chairman* do *Citigroup* e um dos principais artífices práticos da expansão globalizante do capital financeiro (consta como um dos responsáveis pela criação e disseminação do uso dos cartões e da moeda eletrônica), e a variante “híbrida” do economista, político e professor inglês, Vincent Cable. Como foram as teses dos

hiperglobalistas neoliberais que, com sua força e simplicidade, desafiaram com maior profundidade a estabilidade do conceito de Estado nas últimas décadas, nada mais justo que começar o estudo com a análise de seus argumentos.

O segundo capítulo aborda a abordagem que, com algumas dificuldades, tenho denominado por *global-pluralista* ou *global transformacionista*. Estes autores partem da constatação da recente onda de expansão da globalização como um processo *decisivo* e *em curso*, distinguindo-se dos hiperglobalistas neoliberais, entre outros aspectos, por considerarem este processo como um movimento que se desdobra em múltiplas dimensões (e não primordialmente ou exclusivamente econômico) e com sentido e conseqüências não lineares. Ou seja, as diferentes dimensões – comercial, financeira, cultural, política, ambiental etc. – apresentam diferentes ritmos, diferentes extensividades, diferentes intensidades e diferentes sentidos e implicações. Ou seja, a globalização é um processo complexo, multifacetado e altamente contestado, certamente em curso, mas cujos resultados não podem ser dados como garantidos à *priori*. Optei alternativamente pelo qualificativo *pluralista* (os autores aqui considerados se auto-denominam *globalistas transformacionistas*) por duas razões básicas. A primeira, por estes autores defenderem que uma das implicações da globalização é a configuração de novas comunidades políticas muito mais difusas e desconcentradas exatamente porque compostas por uma multiplicidade de atores – especialmente não-estatais – com operações em múltiplas escalas, do local ao global. A segunda, porque estes autores, como poucos, utilizam uma pluralidade de fontes intelectuais (do liberalismo kantiano, passando por variantes do pluralismo contemporâneo, incluindo pitadas da narrativa pós-moderna, institucionalista e do marxismo). Neste capítulo, diferentemente dos demais em que procuro por em diálogo ao menos dois autores, o centro da atenção são a série de contribuições articuladas em torno das obras coletivas de David Held e associados.

O terceiro capítulo abordará autores vinculados ao chamado *institucionalismo histórico*, e mais especificamente falando, aqueles autores associados à perspectiva “centrada no Estado” explicitada inicialmente no já clássico *Bringing the state back in* (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, editores, 1985), e desenvolvida em inúmeros estudos posteriores (Pierson 1994, Weiss 1998, 2001, Helleiner, 1996, Grindle 2000, Hall 1986, Evans 1997, 1999). Dentre estes, estarei considerando com maior atenção os trabalhos

do Professor de Berkeley, Peter B. Evans, e Linda Weiss, Professora da Universidade de Sidney e pesquisadora com sólida produção no campo da teoria do Estado e da economia política internacional. Ambos, apesar de representarem certos traços de continuidade em relação aos supostos defendidos pelo movimento *Bringing the state back in*, irão trazer novos e importantes argumentos para o debate contemporâneo acerca dos Estados, especialmente dos Estados desenvolvimentistas do Século XXI.

O quarto capítulo enfoca duas abordagens *neomarxistas* sobre o tema. Esta importante tradição de reflexão e análise sobre o Estado, bastante influente ao longo dos anos 1960-1970 e que perdeu espaço e aceitação nos meios intelectuais ao longo dos anos 1980-1990, produziu significativas contribuições neste seu período de relativo declínio. Dentre os autores desta tradição, estarei enfocando principalmente duas variações: uma representada pelo professor inglês Bob Jessop, autor que tem seus estudos vinculados diretamente à tradição marxista de Estado dos anos 1960-1970. A segunda vertente, representada por Immanuel Wallerstein que, diferentemente de Jessop, não tem seus estudos principalmente orientados pela teoria do Estado. A despeito de não ser um "teórico do Estado", a perspectiva histórica das ondas de longa duração combinada com a abordagem em termos de classe e conflitos sociais adotada por Wallerstein nos oferece uma interpretação diferente sobre a "globalização" e seus possíveis impactos sobre a soberania e a capacidade de ação dos Estados no mundo contemporâneo.

A opção pelo estudo comparativo de diferentes abordagens mais do que pelo aprofundamento exegético ou historicista de uma abordagem ou de um autor, acabou impondo uma estratégia que apresenta vantagens e desvantagens. Caberá ao leitor avaliar os acertos e limites desta estratégia.

Deste modo, nas *conclusões* busco desenvolver uma balanço crítico dessas abordagens teóricas em relação aos "blocos" de questões indicadas anteriormente. Estratégias metodológicas, conceitos e interpretações sobre a globalização, Estado, impactos da globalização sobre os Estados e sobre a governança e as instituições democráticas serão revisados seletivamente, na expectativa de que se chegue a um entendimento, ainda que contingente e parcial, minimamente consistente sobre os processos em curso. A pergunta "para onde estão indo os Estados nacionais", por mais primária que pareça ser, reserva desafios e surpresas não necessariamente suplantáveis ou traduzíveis em assertivas conclusivas e duradouras. Por outro lado, e a

despeito das muitas interpretações já existentes, buscarei, ao final deste processo, oferecer elementos para a compreensão dos Estados nacionais que se projetam para o futuro próximo. Como procurarei demonstrar, há formulações mais frágeis ou superficiais que podem ser descartadas (ou que deveriam ser descartadas) e outras melhor fundamentadas, mais coerentes e consistentes que se projetam com maior densidade como possibilidades de verdade. Contribuir para um balanço crítico deste debate é, em síntese, o objetivo primordial desta tese.

Esta é, pois, uma tese sobre teorias contemporâneas do Estado, e que se situa, no mapa oferecido por Norberto Bobbio, no território dos estudos sobre o *ótimo Estado ou sobre a melhor forma de governo* – exatamente naquele território considerado pelo politólogo italiano como o mais controvertido e complicado da filosofia política[7]. Não é portanto, uma tese sobre Estados em particular, muito embora este estudo tenha especial interesse em identificar como as diferentes abordagens teóricas aqui consideradas enfrentaram a (ou se omitiram quanto à) questão da multiplicidade de Estados nacionais existentes no mundo. Este é um tipo de questão que interessa a um leitor posicionado na semi-periferia do capitalismo quando considera uma série de interpretações sobre os Estados que são completamente oriundas, e majoritariamente focadas, nos países centrais. Mais do que uma simples observação do "lugar" que nos tem sido reservado por estas teorizações "do centro", a perspectiva da construção de conceitos mais ou menos abrangentes sobre os Estados, e mais especificamente daquelas que levem em consideração a multiplicidade de Estados nacionais existentes no mundo e suas disparidades e formas de estratificação é, certamente, um critério a ser observado neste difícil balanço.

Um segundo critério a ser observado é a própria existência e qualidade de uma teorização sobre os Estados e suas interações com a sociedade. Embora reconheçamos que leituras "centradas na sociedade", como poderiam ser identificadas as abordagens global-pluralistas e neoliberais (esta muito mais "centrada no mercado"), mesmo que partindo das sociedades ou do mercado – portanto, de "fora dos Estados" –

[7] Para recordar, cito uma passagem sucinta de Bobbio: "Das quatro províncias nas quais eu dividia a região 'filosofia política' – descrição do ótimo Estado ou da melhor forma de governo, justificação (ou injustificação) do dever de obediência política [*obbligo politico*] [...] e teoria da ciência política – eu já havia colocado de lado a última, que pertence mais propriamente à região da filosofia da ciência [...]. É mais controvertido e complicado o tema da filosofia política como teoria do ótimo Estado. " (Bobbio 2000:80)

é de se esperar que desenvolvam uma reflexão consistente sobre os Estados, suas razões de ser, crescer, encolher, transformar etc., especialmente quando aspiram ser normativas em relação aos Estados. Um dos argumentos que este estudo procura sustentar é que a ausência de uma reflexão mais consistente sobre os Estados nacionais fragiliza gravemente algumas das abordagens aqui consideradas. Se Norberto Bobbio estiver correto em sua *Teoria Geral da Política* ao apontar como positivo o deslocamento recente do debate na filosofia política das considerações sobre o "bom ou ótimo governo" para o debate sobre a "boa ou a melhor sociedade", penso ser adequado oferecer um adendo à sua proposição e acrescentar que o debate sobre a melhor sociedade não pode prescindir do debate sobre o "bom governo". Tenho a expectativa de que o confronto crítico entre as abordagens e leituras aqui consideradas, tornará apreciavelmente evidente tanto a validade desta proposição quanto aquelas abordagens mais ou menos consistentes neste quesito.

Um terceiro critério a ser considerado em nosso balanço crítico consiste, como já indicado, na qualidade das demonstrações empíricas e conceituais de seus argumentos, teses ou proposições. Os enunciados podem ser variados, contundentes, ambiciosos, conservadores, revolucionários, elegantes, brutos e *et cetera*. Mas eles precisam ser, antes de mais nada, consistentes, tanto em sua busca de fundamentação/demonstração empírica, como na sua capacidade de demonstração argumentativa coerente e consistente. O território intelectual em que as abordagens que analiso adiante se movem é um no qual a capacidade argumentativa e a capacidade de demonstração empírica são, ao que me parece, indissociáveis. Tenho razões para crer que aqui também, algumas abordagens estão mais habilitadas a permanecerem vívidas enquanto outras encaminham-se a ocupar um lugar no curioso museu das superadas idéias humanas.

Um quarto critério a ser considerado consiste no acompanhamento da questão democrática, presente e, em alguns casos, ausente neste debate. O fundamento deste critério é a incorporação do argumento de que formas de democracia não apenas têm se expandido no mundo (conforme, entre outros Diamond e Plattner 1996, Markoff 1999), como são indispensáveis para o debate da boa sociedade e do bom governo no mundo contemporâneo. Aqui também deixar de esposar acurada preocupação com a questão da democracia e sua complexa interação com as diferentes transformações em

curso pode significar, mais do que mera distração, o fechamento cognitivo para questões absolutamente decisivas para a vida no mundo que nos cerca.

Nestes termos, há um longo caminho a ser trilhado de reconstrução e análise crítica das abordagens, e o que esta tese conseguirá oferecer aqui são conclusões contingentes sobre um debate e processos altamente complexos em curso. O caminho, tenho a impressão, pode ser mais instigante e apresentar efeitos mais duradouros do que a própria conclusão da jornada. [8]

O que ficou de fora

Antes de passar ao desenvolvimento da análise proposta, é conveniente que se indique alguns dos enfoques e temas que não serão devidamente considerados neste estudo. Neste ambiente altamente propenso a uma profusão exponencial de hipóteses, argumentos, informações, teses, metodologias, escopos e temas [que insistentemente se abrem], nada mais fácil do que se perder neste labirinto autenticamente kafkiano. Diante deste quadro é fácil compreender a postura radical de alguns teóricos contemporâneos em negarem qualquer utilidade ou necessidade de estudos ou teorias sobre o Estado. Procurei lidar com esta profusão fazendo delimitações. Como toda escolha, a opção que desenvolvo aqui apresenta problemas e viéses - alguns dos quais provavelmente não plenamente conscientes. Para a minha angústia, muitas abordagens e temas – alguns de relevância inquestionável – simplesmente não são tratadas nesta tese pois qualquer tentativa de fazê-lo significaria novas teses ou, no mínimo, desvios apreciáveis do núcleo de interesse deste estudo.

Dentre o conjunto absolutamente relevante de temas que não tratarei diretamente, destaco as abordagens sobre a questão da nação, da nacionalidade e de outras formas de identidade étnica, cultural, territorial ou religiosa que, em alguma medida, afetam o funcionamento dos Estados contemporâneos, particularmente naqueles que preservam a expectativa de desempenharem um papel mais ativo na definição de uma identidade nacional, ou buscas (em geral conflituosas) de constituição dos seus “próprios” Estados nacionais. Na mesma toada, também não serão tratadas diretamente as abordagens

[8] Ao estilo do admirável Pangloss, poderia dizer, “dêem-me mais algum tempo...“. Mas infelizmente conclusões mais consistentes não são uma simples questão de tempo.

sobre cidadania e direitos de cidadania e seus impactos sobre os Estados. Deixam, portanto, de ser tratados temas como a igualdade de oportunidade e de direitos entre gêneros, etnias, raças, religiões, ou ainda sobre modalidades “regionais” e “internacionalizadas” de cidadania. Aqui também a literatura é vasta e estimulante.

Outras ausências temáticas consideráveis são aquela relacionada às interações com a sociedade civil, à descentralização ou aos deslocamentos de atribuições, responsabilidades e autonomias para as instâncias subnacionais, e algumas questões mais específicas de transformação interna dos Estados (respectivamente, os itens 3, 4 e 6 do nosso esquema acima) e que também apresentam literatura assaz relevante.

Da mesma forma, não aprofundo a investigação sobre um outro tema absolutamente decisivo para as análises sobre as atribuições do Estado, associado ao complexo segurança e poder militar, tanto do ponto de vista da sempre possível autonomização dos aparatos militares e repressivos como unidades autônomas e impositivas (e, ademais, protegidas por atributos de “segredos de Estado”), quanto pela perspectiva da capacidade ou perda da capacidade dos Estados lidarem com os temas do crime organizado (incluindo principalmente o tráfico de armas e de drogas) e do terrorismo internacional – um tema crucial e que integra a argumentação de autores como Susan Strange em sua demonstração da perda de capacidade de ação dos Estados nacionais como atores territorialmente delimitados.

A menção à Susan Strange é a oportunidade para citar uma das ausências mais sentidas nesta tese. Na verdade, a leitura das últimas obras da Professora Strange (falecida em 1999), não só inspirou e motivou o desenvolvimento desta tese, como a análise de suas contribuições figurava como um dos capítulos que pretendia desenvolver ao lado de outras perspectivas do realismo, como Robert Gilpin e Kenneth Walt. No caso dela, um realismo crítico muito particular e bastante difícil de rotular, como atestam os artigos do *Strange Power*, livro editado por Lawton, Rosenau e Verdum que apresenta análises e um justa homenagem a uma das principais referências da ainda jovem economia política internacional. A supressão deste capítulo, por pura e simples falta de condições materiais para continuar a execução da sua redação provavelmente se constitui na ausência mais sentida no escopo original desta tese, a ser suplantada, se algo correr como o planejado, em trabalhos futuros.

Cabe registrar mais cinco grandes ausências de autores e obras: as contribuições comuns de Paul Hirst & Grahane Thompson, além daquelas de Michael Mann, de Zygmut Bauman, Douglass North e Jürgen Habermas, cada qual com seus fundamentos, perspectivas, argumentos, hipóteses, empirias etc. Não os desconheço tão seriamente ao ponto de negar-lhes elevada importância neste debate, nem os conheço suficientemente para tratá-los com a profundidade que certamente merecem. Some-se a isso, a falta de fôlego e teremos um quadro mais aproximado para o não enfoque desses importantes autores.

Dentre as *ausências das ausências* consta seguramente toda a literatura produzida sobre o tema no "resto do mundo", em especial na América Latina e no Brasil. Em respeito a esta literatura – e não como um rompante de alienação de um intérprete colonizado – optei por deixá-la para estudos posteriores a esta tese, quando poderei analisar em melhores condições (obviamente parcelas d)esta literatura. Poderei, assim, retornar de um modo provavelmente mais enriquecedor às interpretações sobre o Estado brasileiro produzidas nos últimos cinqüenta anos, as quais já tive oportunidade de tratar anteriormente (Acco, 1996).

Por fim, mas certamente não a última, esta tese não trata das interpretações sobre as possíveis causas, efeitos e desdobramentos da crise mundial em curso, evidenciada a partir de setembro de 2008 com a falência de uma série de corporações financeiras norte-americanas, e a partir daí, com o efeito dominó característico das crises do capitalismo, em diversos setores e em diversos países do mundo. Embora esta crise estabeleça um ponto de observação bastante privilegiado para a consideração de inúmeras questões tratadas nesta tese, e a despeito do fato de ter sido de algum modo antecipada por alguns dos estudiosos aqui analisados, em especial aqueles mais cautelosos em relação à globalização, ou mais críticos em relação ao capitalismo, seus desdobramentos ainda são muito recentes para oferecermos conclusões mais seguras. Contudo, não há dúvidas quanto ao fato de que esta crise tenciona ao máximo muitas das assertivas sobre a importância, a centralidade, o declínio e a efetiva capacidade dos Estados nacionais.

Por ora, contudo, é preciso que lidemos com as escolhas feitas para que se abram espaços para algumas das novas agendas de estudo recém delineadas.

In the near future, consumers will be able to get exactly what they want, from wherever, at the best price and value. And when a better deal comes along, they'll be able to switch in the blink of an eye — or the click of a mouse. Investors will be able to shift their money instantly to better deals around the world. People whose services are in great demand will be able to move to better opportunities with exuberant ease. Jobs will be abundant, many of them exciting and well paid.

Robert Reich, *Future of Success,* 2001.

We passed out of creeds, commitment, and alignments that had shaped politics for a century or two. We are in political terra incognita with few familiar landmarks to guide us. No one except a mere handful of Stalinists believes any more in salvation by society, the faith which since the eighteenth century's Enlightenment had been the dominant force and the main engine of politics.

Peter Drucker, citado por Walter Wriston

1.

ESTADOS NACIONAIS: QUEM PRECISA DELES? GLOBALIZAÇÃO, MERCADO E ESTADO NA PERSPECTIVA DOS GLOBALISTAS NEOLIBERAIS

Neoliberalismo e sua ascensão

Embora tenham sido historicamente precedidas pela radical experiência neoliberal chilena do início dos anos 1970, comandada pelos famosos Chicago Boys sob o brutal regime de Pinochet, a ascensão de Margareth Thatcher ao governo da Inglaterra em 1979, e a de Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos em 1982, simbolizaram, de fato, uma expressiva inflexão tanto na forma de interpretação da economia e da sociedade nacional e mundial contemporânea, quanto no modo como estas passarão a operar a partir dos anos 1980 e 1990. Se as experiências, embora ideologicamente mais coesas e radicais, dos Chicago Boys chilenos representaram uma contraposição aberta ao desenvolvimentismo cepalino nas margens do sistema capitalista mundial, as ascensões de Thatcher e Reagan ao poder tiveram repercussões muito mais abrangentes: por estarem no epicentro do sistema capitalista, sinalizaram um desfecho político e ideológico do ciclo de declínio das instituições e práticas regulatórias que emergiram a partir dos anos 1930 e principalmente do segundo pós-guerra. Nestes termos, significaram um ataque frontal ao chamado "embedded liberalism" (Ruggie 2000), cujas repercussões continuam se fazendo sentir até hoje.

Após aproximadamente meio século de predomínio de interpretações e arranjos institucionais que emergiram a partir do débâcle do *laissez faire* provocado pela grande depressão no início dos anos 1930, o pêndulo histórico entre formas públicas ou privadas na condução dos assuntos sócio-econômicos e políticos passava a pender nos anos 1980 - 1990 indubitavelmente – com o furor típico de vencedores fundamentalistas – para o lado das soluções privatistas[9]. O modelo do "embedded liberalism",

[9] Uma interpretação das teorias do Estado contemporâneas à luz dos movimentos do pêndulo politico-ideológico entre soluções públicas ou privadas ao longo da história recente do pensamento político encontra-se em Dunleavy e O`Leary 1987. Para uma abordagem com o mesmo enfoque, porém já marcado pela experiência do pós-neoliberalismo, consultar o excelente livro editado por Daniel Dracher *Between the market & the public domain: Redrawing the line*. Routledge, 2001.

consolidado principalmente a partir dos acordos firmados em Bretton Woods, estabelecia regras de regulação monetária internacional com base em taxas de câmbio fixas e rígidos controles sobre o fluxo internacional de capitais[10]. Deste modo, temporariamente livres de pressões sobre suas taxas de câmbio, os governos nacionais puderam, aos seus diferentes modos e de acordo com a conjugação das forças político-econômicas internas, perseguir objetivos de inspiração keynesiana ou listiana como políticas fiscais visando a sustentação/ampliação do emprego, a estruturação de aparatos de bem estar social (nos países centrais) ou, ainda, a implantação de modelos de substituição de importações ou de proteção das "indústrias infantes", nos países em desenvolvimento.[11]

Ao longo do período que seguiu ao segundo pós-guerra, este arranjo foi sendo minado por processos internos aos países e também em escala internacional. Internamente, pressões inflacionárias e distributivas oriundas das políticas de bem estar social, desenvolvimentistas ou simplesmente expansionistas postas em prática nos diferentes países irão eclodir nos anos 1980 e 1990 em crises fiscais, inflacionárias, distributivas ou de sobrecarga dos Estados, como extensamente apontado pela literatura do período[12]. Internacionalmente, as pressões mais severas foram estabelecidas pelas inovações e expansões do mercado financeiro crescentemente internacionalizado, particularmente pela consolidação do chamado Euromercado, sediado em Londres, e pela também crescente internacionalização das grandes corporações – questão observada, entre outros, por Servan-Scheiber no seu popular *Desafio americano,* publicado originalmente em 1967. Os capitais já não cabiam em amarras estritamente nacionais ou, menos ainda, atrelados a rígidas taxas de câmbio vinculadas ao padrão

---

[10] Segundo Heillener, os defensores do *embedded liberalism* "[…] endorsed an international liberal economic order on a much more conditional basis than classical liberals had; this order had to be compatible with the new desire of national governments to pursue domestically oriented Keynesian and welfarist policies. This ideology acted as the foundation for the 1944 Bretton Woods conference and then dominated the thinking of Western policymakers for the first few decades after the war". Heillener (op.cit. 687),

[11] Estas considerações tomam por base a análise de Helleiner (2003), para quem o "embedded liberalism", o marxismo e o nacionalismo econômico (influenciado pelo pensador alemão Friedrich List), formam as três grandes vertentes de contraposição aos princípios do *laissez faire* que emergiram entre a virada do século XIX e os anos 1970. A partir da década de 1970 novas frentes de contestação ao *neoliberalismo* emergiram com base no feminismo, nos movimentos ecologistas e nos chamados movimentos societais (por exemplo, o islamismo econômico, que tem como uma de suas principais práticas a proibição da cobrança de juros), ou, ainda, com base na atualização das três vertentes "originais" de contestação.

[12] São exemplos bastante expressivos destas interpretações de crise dos Estados os trabalhos de Claus Offe e James O`Connor.

ouro: o estabelecimento da taxa de câmbio flutuante nos Estados Unidos, decretada com a quebra da paridade do dólar com o ouro por Nixon em 1971 - medida imediatamente seguida por Londres - representou o golpe decisivo contra as regras de concertação econômica estabelecidas em Bretton Woods.

A partir dos anos 1980, a adesão à famosa tese do "there is no alternative" (TINA), enunciada por Margareth Thatcher, tornou-se uma constante entre os diferentes países para aquilo que passou a ser conhecido como o "Consenso de Washington". Governos nacionais em todos os continentes e de praticamente todas as matizes político-ideológicas passaram a implementar uma série – variável em termos de tempo de adoção, intensidade e escopo - de reformas sintetizadas e difundidas pelo Consenso. Seguiam o receituário zelosamente indicado principalmente pelos organismos internacionais oriundos dos acordos de Bretton Woods como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e também do cada vez mais importante BIS – o banco central dos bancos centrais, criado em 1930.

Como se sabe, o Consenso foi sistematizado a partir de conferências do economista John Williamson no *Institute for International Economics* (IIE) em Washington, no início dos anos 1990, e concebido inicialmente para ser aplicado nos países da América Latina. Pouco tempo depois, passou a ser compreendido como um arsenal útil e aplicável aos países de outras regiões. O "consenso" compreendia uma lista com dez objetivos de reformas institucionais e políticas econômicas: (i) disciplina fiscal; (ii) reforma tributária; (iii) liberalização financeira (entre outras medidas, a extinção dos controles sobre as taxas de juros); (iv) reorientação do gasto público; (v) taxas de câmbio competitivas; (vi) liberalização comercial (redução de tarifas e eliminação das barreiras não comerciais); (vii) liberalização do investimento externo; (viii) privatizações; (ix) eliminação de regulações e; (10) direitos de propriedade plenamente assegurados. (Santiso, 2004:831)

Como salientam Babb e Fourcade-Gourinchas (2003), a despeito das variações com que esta agenda foi implementada nos diferentes países, a crescente vulnerabilidade externa acentuada pela crescente volatilidade do movimento de capitais internacionais representou um fator crítico comum para a implementação de medidas neoliberais presente em todos os casos analisados pelas autoras (Chile, México, Inglaterra e França). Ou, colocando de forma mais direta, afirmam as autoras, caracteristicamente, a

adoção de medidas neoliberais nos quatro países acima mencionados *"foi antecipada por uma crise de balanço de pagamentos, por sua vez, instigada por uma combinação de dificuldades macroeconômicas e especulação internacional*" (Babb e Fourcade-Gourinchas, 2003: 538).

O triunfo do neoliberalismo globalizante enquanto ideologia e facção política dominante no período pós Thatcher-Reagan não foi o resultado, contudo, de um mero desdobramento das forças da base econômica sobre a superestrutura político-ideológica da sociedade, como uma possível interpretação dos eventos poderia sugerir. Antes, como alguns analistas têm observado (Sklair 1997, Gill 1990, Moraes 2002, Strath 2003, Sennett 2004, entre outros), um movimento tão expressivo como foi a ascensão parcialmente hegemônica do neoliberalismo representou a convergência e a mobilização de diferentes forças políticas, econômicas e ideológicas, articuladas entre diferentes setores (privado, público e do "terceiro setor") da sociedade, e em diferentes níveis, do global ao local, que convergiram para constituir aquilo que Sklair (op. cit.) denominou de *movimento social pró capitalismo global*.[13]

A abordagem de Sklair também é importante porque o autor é incisivo em afirmar que os principais proponentes da *teoria do sistema global* integram uma *classe capitalista transnacional,* composta, por sua vez, por quatro frações: (a) os executivos das corporações transnacionais, os principais líderes e financiadores do processo de consolidação e divulgação desta teoria; (b) burocratas globalizantes, alocados nos setores público, nos organismos internacionais e em organizações não governamentais e filantrópicas; (c) políticos e profissionais globalizantes (nesta última categoria destacam-se os consultores e integrantes de *thinktanks* empenhados em agendas pró livre mercado); além das (d) elites propagadoras do consumo, como comerciantes e profissionais da mídia e do marketing.

[13] O argumento de Sklair é interessante: o foco de análise das pesquisas sobre movimentos sociais tradicionalmente tem se dirigido aos movimentos anti-sistêmicos, desviantes ou revolucionários. Muito pouca atenção é dada aos movimentos pró-*establishment* ou, como no caso em questão, aos movimentos sociais pró-capitalismo global. Apenas sugerir o assunto já provoca desconforto, quando não um certo desdém. É como se todo o complexo edifício social articulado pelo capitalismo e em seu entorno não precisasse ser cotidianamente construído, justificado e reiterado. Nas palavras de Sklair "It is a social system that has to struggle to create and reproduce its hegemonic order globally, and to do this large numbers of local, national, international and global organizations have been established, some of which engage in practices that clearly parallel the organizational forms and actions of what are conventionally called 'new social movements'" (Sklair, 1997:514).

Embora a existência e a articulação de um *movimento social pró capitalismo global* coordenado por esta *classe capitalista transnacional* pareçam ser fatos sociais inquestionáveis, é preciso que se faça ao menos quatro importantes ressalvas para não incorrermos numa interpretação excessivamente homogeneizadora deste processo de tensa e altamente contestada construção da hegemonia neoliberal globalista verificada nas três décadas finais do século passado. A primeira ressalva decorre do fato de que a forma como as concepções neoliberais globalizantes conquistam espaços no interior dos diferentes países (e de suas instituições), seja a partir de formulações autóctones, seja pela sua "importação", ocorre por meio de processos bastante diferenciados. Estas variações estão associadas à questões como o grau de organização dos setores empresariais, sua capacidade de formulação teórica, e sua capacidade de articulação internacional e nacional com outras forças sociais; a existência e legitimidade de partidos e organizações com perfil neoliberal; a disponibilização de meios de comunicação de massa e de *agentes midiáticos* com orientação neoliberal; ao grau de estruturação dos Estados e de suas respectivas capacidade de resposta às crises (principalmente de natureza fiscal) e à ataques especulativos contra as moedas nacionais; à composição e ao ethos da burocracia estatal; ou ainda, ao grau de estruturação e capacidade de impor resistências dos opositores da agenda neoliberal globalizante, entre outros fatores.

Exemplos interessantes e razoavelmente distintos de renascimento do credo neoliberal em diferentes países encontram-se sistematizados no trabalho de Babb e Fourcade-Gourinchas. No caso do Chile, por exemplo, como nos recordam as autoras, o avanço neoliberal contou com o expressivo reforço de um regime ditatorial brutal e de uma coesa "comunidade epistêmica" constituída no âmbito de um programa do governo norte-americano dos anos 1960 para a formação de economistas liberais para uma América Latina ameaçada pelo espectro do comunismo. Já no caso da Inglaterra, a emergência do neoliberalismo ainda no inicio dos anos 1970 com o governo conservador do primeiro-ministro Heath - o governo que inicia a guinada monetarista e neoliberal na Inglaterra a que os dois sucessivos governos trabalhistas não irão reverter (Hall 1986) - decorre de processos mais profundos. Seus fundamentos, ainda segundo Babb e Fourcade-Gourinchas, estão enraizados na cultura e na história econômica daquele país como grande potência imperial, com sua tradição de país detentor de uma

moeda forte e de um importante centro financeiro historicamente internacionalizado, além de uma imprensa econômica liberal bastante ativa e que se tornou referência para o mundo todo. Distinções como estas podem ser encontradas nas diferentes experiências de implementação de uma agenda neoliberal nos mais diferentes países.

A segunda ressalva, associada à primeira, é a de que não é correto falar que o neoliberalismo tenha sido – ou mesmo que venha a ser - hegemônico (e menos ainda, plenamente hegemônico) em todos os países do mundo, bastando recordar apreciáveis "ilhas" – cada vez mais parecidas com "continentes" – como os países escandinavos e os países asiáticos com Estados nacionais altamente engajados nos processos econômicos e sociais (mesmo, a experiência de reconstrução da Alemanha, como veremos no capítulo 3, não pode ser considerada nem de longe um experimento neoliberal, apesar de certas nuances liberais em sua constituição). A despeito de uma hegemonia internacional do pensamento e das práticas neoliberais globalistas, ela não é unânime, nem acontece sem árduas batalhas locais. O caso da vizinha Argentina parece ser um bom exemplo de avanços e reveses do neoliberalismo, um caso que nos chama a atenção para questões muito mais sutis como a legitimidade do encaminhamento de soluções neoliberais globalistas, a qualidade e a legitimidade dos quadros de liderança ou ainda para a efetividade e as conseqüências práticas das medidas propostas, dentre outras. Ou seja, a hegemonia do neoliberalismo globalista não se dá num vazio político ideológico ou num espaço global supra-político; antes, suas proposições devem "baixar" ao plano das instituições locais. Nem seus proponentes estão livres das contradições e disputas políticas a que todas as demais abordagens político-ideológicas vivem quando no comando de governos, instituições ou programas de reforma institucional. Embora poderosos, ultra-endinheirados, detentores de recursos e de capacidade de convencimento incomparavelmente superiores aos de qualquer outro grupo social, não tem havido vida fácil para os ideólogos e políticos neoliberais globalistas, particularmente quando assumem o comando político de governos nacionais.[14]

[14] Uma abordagem detalhada da globalização a partir da perspectiva dos super-ricos, e que corrobora com a tese do movimento social pró capitalismo globalizado, encontra-se em HASELER, Stephen. *Super-rich: the unjust new world of global capitalism*. Palgrave Publishers, 2000.

A terceira ressalva, é que a categorização de Sklair, apesar de esclarecedora, não dá a devida atenção a uma convergência que se estabelece num plano mais abstrato para o pensamento neoliberal econômico, particularmente para aquelas abordagens que consideram a dimensão econômica e do mercado, e a suposta racionalidade maximizadora dos agentes econômicos, como determinantes para as demais esferas e comportamentos da vida humana. Confluem para esta convergência ao pensamento e às práticas neoliberais - a que os italianos a partir de Benedetto Croce chamam de *liberismo* para distinguir esta versão economicista de outras formas de liberalismo - desde as obras dos autores clássicos da filosofia e da teoria econômica do livre mercado como David Ricardo e Adam Smith, passando pelos novos clássicos do neoliberalismo contemporâneo como Hayek, von Mises e mais recentemente Friedman, pelas aplicações recentes dos princípios da teoria econômica neoclássica ao comércio exterior e à ciência política (teoria dos jogos, *rent-seeking,* teoria das escolhas públicas), ou, ainda, pela configuração do monetarismo como dogma central da teoria econômica contemporânea. Mesmo sínteses bastante simplificadas de políticas econômicas como aquelas formuladas e aplicadas pelos Chicago Boys no Chile ou aquelas, de pretensa feição universal, estabelecidas pelo Consenso de Washington ou pelo monetarismo, são informadas por premissas e pré-concepções, e estas, por valores e visões de mundo compartilhadas.[15]

É por esta razão que mesmo um dos principais expoentes do hiperglobalismo, o financista Walter Wriston (que pela categorização de Sklair encontra-se no primeiro e mais importante grupo), constantemente recorre aos mestres Hayek e Friedman para fundamentar suas interpretações sobre a economia globalizada e suas implicações para

---

[15] Ou, como salienta Cable, um dos autores que melhor explicitaram o background intelectual dos globalistas como ele: "Behind globalization lies considerably more than a hope and a prayer and a burst of new technology: a solid edifice of economic theory and the practical lessons of economic history. Arguments for free trade have been advanced for 2,500 years and have held the intellectual high ground for most of the last two centuries. A contemporary statement of the economic benefits of globalization would draw first on various strands of theory: traditional (Ricardian) trade theory illustrating the efficiency gains from specialization between countries with different resources endowments; the benefits of economies of scale on an international level (first clearly describe by Adam smith); the stimulus to efficiency from increased competition (Leibenstein, 1966); the benefits of trade creation, scale, and competition within regional groups (Viner, 1950, Balassa, 1961); and the costs of protection in the form of rent-seeking behaviour (Bhagwati, 1998; Corden, 1974). To these would be added the arguments for achieving benefits of specialization, scale and competition through direct investment flows as well as trade and spread of technology and 'best practice' through multinational companies (Grossman and Helpman 1991; Dunning, 1993). The adoption of these arguments by UNCTAD has been an important change in the intellectual climate. (…) All of this work supports the notion that there is potential benefit from open rather than closed economies." (Cable, 1999: 23)

os indivíduos e para a soberania dos Estados. Uma implicação desta convergência ao globalismo neoliberal, é que a sua hegemonia tem sido exercida não apenas sobre as abordagens historicamente contrárias ao *laissez faire* (keynesianismo, marxismo, desenvolvimentismo nacionalista de tipo listiano, movimento ecologista, feminismo etc.), mas também sobre outras formas de liberalismo, particularmente aquelas versões associadas ao liberalismo ético[16].

A quarta e última ressalva diz respeito à necessária relativização do grau de coesão e de coerência sugerido pela interpretação de Sklair sobre a consolidação de "uma" teoria do sistema global nos anos 1980 e 1990. Como já apontado por outros autores, pode-se identificar ao menos duas grandes variantes em seu interior, os *hiperglobalistas neoliberais* e os globalistas *transformacionistas* – e mesmo nesta última registram-se variações importantes. O restante deste capítulo explora com maiores detalhes a abordagem dos hiperglobalistas neoliberais, enquanto que o capítulo seguinte enfoca a abordagem dos globalistas transformacionistas para o quadro de questões que indicamos em nossa Introdução.

A globalização contra o Estado: o hiperglobalismo neoliberal nas formulações de Keinich Ohmae e Walter Wriston

A versão mais conhecida do hiperglobalismo hegemônico foi apresentada pelo consultor de empresas japonês Keinich Ohmae. Bastante conhecido e respeitado no mundo dos negócios pelos seus livros de gerenciamento e estratégia, este ex-engenheiro nuclear formado no MIT integra uma seleta lista das 100 personalidades mais influentes no mundo contemporâneo dos negócios[17]. Entre o início e meados dos anos 1990, Ohmae

[16] Uma reconstituição detalhada e contextualizada das diferentes tradições do pensamento liberal encontra-se em Bellamy 1994. Um artigo recente de Callanhan (2009) apresenta com bastante eloqüência algumas das implicações da hegemonia do *liberismo* sobre as instituições (especialmente as norte-americanas), propondo o retorno de uma perspectiva do liberalismo ético: "In addition to soaring inequality and insecurity, laissez-faire policies have produced a range of social poisons: rising greed and envy, rampant fraud and dishonesty, falling trust between Americans, and a crisis of ethics in nearly every institution in American life. A focus on these poisons can help not just to sustain the momentum for reform once good times return but also provide a new explanation of how America's moral fabric came so unraveled."

[17] A presença nesta seleta lista composta por *management thinkers* e homens de negócio, é ainda mais marcante, considerando-se que Ohmae divide espaço com outros *26 "management thinkers"*, entre eles Maquiavel, Sun Tzu e Max Weber…(Perseus 2003) Por outro lado, em mais uma evidência de que os globalistas neoliberais não tem vida fácil quando descem ao mundo da vida e da política, o consultor

publicou dois livros (*O mundo sem fronteiras,* em 1990 e *O fim do Estado Nação*, em 1995), que expressam, de forma simples, embora recheados de clichês e imprecisões típicos das narrativas dos livros de auto-ajuda corporativa, aquela que pode ser considerada a interpretação padrão do hiperglobalismo neoliberal.

Embora simples e sintética, suas formulações são extremamente ambiciosas ao advogarem o surgimento de uma nova estruturação da comunidade econômico-política mundial, cujas diretrizes e fronteiras seriam delineadas pelos imperativos da economia e não mais pelos imperativos políticos – na perspectiva do autor, artificiais - que constituíram historicamente os objetivos e as fronteiras dos Estados nacionais. A economia dá a adequada medida do homem, a política a falseia. Nesta nova ordem mundial impulsionada pela globalização econômica, "os Estados nacionais tradicionais tornam-se artificiais, e mesmo unidades de negócio impossíveis numa economia global". (Ohmae, 1995) Trata-se de um modelo de raciocínio e argumentação que nitidamente interpreta o movimento de globalização e seus impactos sobre os Estados nacionais como um processo de soma zero: um aumento da globalização econômica consequentemente gera perdas de espaço e capacidade de ação dos estados (Held et al. 1999, Weiss 2003)

Assim como para todos os hiperglobalistas, a globalização para Ohmae é um processo eminentemente econômico, cujos desdobramentos se espraiam deterministicamente sobre as outras dimensões da vida social. Para o consultor japonês, a globalização é um processo impulsionado pelo livre e ampliado trânsito dos quatro "Is": **I**nvestimento, **I**ndústria, Tecnologia da **I**nformação e **I**ndivíduos/consumidores. Sem a apresentação de bases empíricas para demonstrar a sua argumentação, a sua crença é que o primeiro I, ***I**nvestimento* não está mais geograficamente restrito. "*Agora*, sustenta Ohmae, *onde quer que se esteja no mundo, se a oportunidade for atraente, o dinheiro afluirá*." Como a maior parte deste investimento que anda rondando o mundo atrás das melhores oportunidades é privado, conseqüentemente, conclui Ohmae, "*os governos não precisam se envolver em nenhuma das extremidades. Tudo o que importa é a qualidade da oportunidade de investimento. O dinheiro irá para onde estiverem as boas oportunidades*". (Ohmae, 1995 xix)

Ohmae - que pela classificação de Sklair se enquadra no segmento dos "profissinais globalizantes" - não conseguiu ser eleito para a prefeitura de Tókio, em sua frustrada candidatura em 1995.

A mesma lógica que rege os Investimentos rege os demais "Is": as indústrias estão muito mais globalizadas, e já não decidem investir neste ou naquele país ou região em troca de acordos com os governos locais: subsídios locais, fornecimento de infra-estrutura subsidiada ou outros acordos para ocupação de mercado são "antiquados". O *Indivíduos* consumidores, por sua vez, assumiram um comportamento muito mais globalizado: seu padrão de consumo foi elevado e eles estão interessados em consumir produtos da melhor qualidade possível ao menor custo, independentemente de onde ele foi produzido: não há nacionalismo no consumo, antes pelo contrário, seria mais correto falar num consumo globalista que aproxima os indivíduos onde quer que eles estejam. Na base destes três processos e de todo o processo de globalização, encontram-se os avanços possibilitados pelo quarto "I", a tecnologia da *informação*: compras podem ser feitas internacionalmente, investimentos podem migrar, as barreiras às alianças estratégicas transnacionais caem por terra: "Não é preciso transferir exércitos de especialistas, nem treinar exércitos de trabalhadores. A capacidade pode residir na rede e tornar-se disponível – virtualmente em qualquer parte – na medida da necessidade." Como resultado final, a ampla mobilidade e acesso nos quatro "Is" torna a ação *tradicional* dos *Estados nacionais* de servirem como *intermediários* desnecessária: *"Como os mercados globais de todos os 'Is' funcionam perfeitamente por conta própria,* conclui Ohmae, *os Estados-nações já não precisam exercer um papel de formadores do mercado."* (Ohmae, 1995:XX)

Contudo, observado mais de perto, o admirável novo "mundo sem fronteiras" de Ohmae não é propriamente um mundo sem fronteiras. Antes, pelo contrário, é um mundo com muitas delas (as listras da zebra, em sua imagem-clichê), só que as fronteiras que contam no mundo contemporâneo não são aquelas determinadas pelos *artificialismos* da política e estimuladas por líderes políticos irracionais, que constituíram/constituem barreiras historicamente falsas entre os povos[18]. As fronteiras persistem e as que importam na nova comunidade mundial são aquelas determinadas pelos imperativos da racionalidade econômica: eficiência, eficácia, competitividade, qualidade, qualificação, lucratividade, maximização de lucros, minimização de custos, ambição e similares. A nova cartografia do mundo contemporâneo, com suas áreas de atração ou exclusão,

[18] Neste aspecto, Ohmae apresenta sua discordância com a tese de Huntington do "clash" das civilizações: para um liberal convicto no poder civilizador do mercado como Ohmae, o mercado cria padrões de gosto e de consumo que aproximam as pessoas numa aldeia de consumo pacífico global.

obedecem a critérios de afinidades de desempenho econômico. Assim, são micro ou meso regiões dinâmicas (e não países inteiros) que contam na nova economia mundial – regiões, ou melhor, *unidades econômicas viáveis*, que podem, inclusive, ser constituídas por cidades/áreas de diferentes países. Essas unidades a que Ohmae denominou de Estados-regiões,

> podem residir totalmente dentro das fronteiras de um Estado-nação ou transcendê-las. Isso não importa. Tais fronteiras são o resultado irrelevante do acaso histórico. O que define essas unidades não é a localização de suas fronteiras políticas, mas o fato de terem o tamanho e a escala corretos para serem as verdadeiras unidades de negócios da economia global de hoje em dia. Estas são as fronteiras – e as conexões – que importam num mundo sem fronteiras." (Ohmae 1995, XX)

As fronteiras existem, continuam a existir e, na verdade precisam ser reforçadas, porém não mais em termos nacionais, coordenadas por um Estado nacional submetido à regras políticas que o induzem a adotar a prática do "mínimo público" – o mínimo que é distribuído uniformemente em todas as regiões de um país independentemente da sua contribuição econômica para a produção gerada. Antes, estas unidades de negócio regionais, de tamanho e escala "corretos", devem ser protegidas da ação predatória dos Estados nacionais e seu afã "nacionalista" e "igualitarista".

Não há espaço para nacionalismos na lógica dos hiperglobalistas, ao menos não no sentido das estratégias de desenvolvimento nacional de List ou dos movimentos de inspiração étnico-nacionalista de constituição de Estados nacionais. Não só não há mais espaço para os Estados nacionais conduzirem estratégias de desenvolvimento nacional (eles são agentes demasiado confusos, desnecessários e geradores de distorções), como intrinsecamente são falhos por serem impregnados por princípios políticos artificiais como a busca da igualdade (regional, de oportunidade ou de renda entre os indivíduos) e de identidade (cultural, religiosa, étnica, geográfica, lingüística etc.).

Uma das principais características resultantes desta nova etapa da economia global é a *desterritorialização* das atividades econômicas, tese comum a todos hiperglobalistas. No mundo supostamente randômico da economia globalizada neoliberal, as hierarquias corporativas transnacionais escolhem e substituem a localização, ou a combinação de localizações dentro da aldeia global produtiva, financeira e de serviços da forma que

melhor atenda aos seus interesses. Com grandes massas de capitais disponíveis e podendo escolher entre diferentes oportunidades de negócio, o melhor, ou o máximo que os Estados nacionais podem fazer num contexto como este seria, de um lado, buscar dotar o sistema econômico nacional com as melhores condições de infraestrutura competitiva, e de outro, aproximar o sistema local de regulação dos negócios ao padrão internacional. E o novo padrão internacional de regulação (ou de desregulação) foi, em larga medida, estabelecido pelos dez dogmas do Consenso do Washington.

Contudo, o papel dos Estados para promover a competitividade nacional é motivo de relativa divergência entre os hiperglobalistas. Enquanto para Ohmae os Estados nacionais praticamente nada tem a oferecer neste campo, sendo preferível que ações de instituições muito mais híbridas entre o setor público e o privado ocorram nas regiões vencedoras e orientadas ao mercado global, para autores como Vincent Cable este campo de intervenção é o que caracteriza (ou resta a)os Estados na economia globalizada. Segundo Cable, um autor que oscila entre posições hiperglobalistas e moderadas, os Estados nacionais "(...) *has 'lost' sovereignty to regional and global institutions and to markets but has also acquired new areas of control in order to promote 'national competitiveness"'* (Cable 1995:24). Este é o "máximo" que os Estados podem fazer na perspectiva de um segmento dos hiperglobalistas: criar as condições adequadas para o desenvolvimento dos negócios, atuando para garantir infraestrutura, mercados desregulados, força de trabalho educada e capacitada e estabilidade financeira para atrair os capitais que estão correndo o mundo atrás das melhores oportunidades de investimento. Como pode-se perceber, mesmo este Estado "máximo" dos hiperglobalistas neoliberais encontra-se completamente submetido aos imperativos do mercado globalizado; também não há espaço para lógicas "políticas" como a busca de princípios distributivos ou de justiça social. A correlação com o Estado "schumpeteriano" descrito por Bob Jessop (2004) é bastante clara.

Dentre os fatores que impulsionam o processo de globalização, é consenso geral entre os hiperglobalistas que as inovações tecnológicas desempenharam um papel absolutamente revolucionário e determinante em sua evolução. Seja por uma abordagem histórica insuficiente das atribuições que os Estados tem desempenhado nas diferentes sociedades, seja por considerarem que esta atividade tem sido

desenvolvida primordialmente pelo setor privado, não há registros na abordagem dos hiperglobalistas neoliberais de possível espaço de atuação (no passado ou no futuro) dos Estados no campo do desenvolvimento científico e tecnológico, em absoluto contraste com os neoinstitucionalistas como Evans e Weiss analisados no capítulo 3 ou como o neomarxista Jessop analisado no capítulo 4. É importante dar algum destaque ao aspecto tecnológico porque este é um dos principais divisores de águas entre as diferentes abordagens sobre a globalização e seus impactos sobre os Estados.

A abordagem mais radical sobre o impacto das transformações geradas pelas inovações científico-tecnológicas foi produzida por Walter Wriston, um dos financistas mais influentes da história norte-americana. Ao observarmos com maior atenção a argumentação de Wriston, percebemos que para este ideólogo e importante artífice do capitalismo globalizado, as inovações tecnológicas constituem uma chave crucial de compreensão da história - fato, segundo Wriston, não devidamente percebido pelos historiadores e cientistas sociais em decorrência da sua tradicional displicência para com questões técnico-científicas[19].

Da perspectiva do financista norte-americano, o desenvolvimento científico-tecnológico traria conseqüências irreversíveis tanto no modo de produção de riquezas na esfera econômica, quanto na capacidade de os Estados exercerem soberanamente controle sobre inúmeras frentes de intervenção que supostamente detinham num período histórico nunca devidamente explicitado. Do ponto de vista econômico, a série de impactos, alguns já ressaltados anteriormente, sobre o modo de organização da produção transnacional, sobre a redução dos custos de transporte e comunicação, e sobre a capacidade de deslocamento de capitais, comporiam uma nova etapa do processo de geração de riquezas: da terra, às matérias primas, destas ao trabalho, e deste ao conhecimento científico-tecnológico. Nesta nova etapa de geração de riquezas, os Estados nacionais perderiam irremediável e indistintamente a sua soberania no controle de inúmeras políticas, a começar, sobre a capacidade básica de contabilizar (e,

[19] Walter Wriston, presidente do Citigroup por 17 anos, falecido em janeiro de 2005, foi o responsável, entre outros, pela introdução do sistema de cartão eletrônico de crédito nos Estados Unidos, e, consequentemente, no mundo - ou seja, a inovação que tornou possível, na prática, a integração do mercado financeiro norte-americano e em todo o mundo. É importante ter em mente que a legislação dos EUA proibia aos bancos comerciais norte-americanos operarem nacionalmente, e a introdução do cartão de crédito eletrônico - a ser utilizado em qualquer lugar do território - foi um dos principais passos para a “nacionalização” e conseqüente internacionalização do mercado financeiro daquele país.

portanto, também de tributar) os novos produtos e serviços intensivos em conhecimento: se um produto para ser produzido conta com componentes produzidos em diversos locais, ou se os conhecimentos aplicados ao desenvolvimento de um novo software são altamente intangíveis, os Estados perdem a capacidade de controlar e contabilizar a geração de riquezas; com isso, a própria capacidade de tributar estaria seriamente comprometida para o conjunto da chamada economia do conhecimento e suas inovações.[20]

Muito mais grave para a soberania dos Estados seriam os impactos das inovações sobre duas outras frentes de intervenção: de um lado, o controle das informações, e de outro, o controle sobre a emissão de moeda e sobre o seu valor. Em primeiro lugar, os avanços tecnológicos sobre os meios de comunicação impuseram severos limites sobre a capacidade dos Estados controlarem o que os povos dos diferentes países podem e devem ver e ouvir: na medida em que satélites e meios de comunicação podem ser acessados das mais diferentes formas, não há mais como os Estados exercerem o controle sobre a informação e, se informação é poder, isso desloca o eixo de poder do Estado para a "sociedade". Chamo atenção ao fato de que este tipo de consideração explicita um tipo ideal de Estado presente no pensamento de Wriston e de boa parte dos hiperglobalistas: os Estados são instituições constituídas com o intuito de controlar (e consequentemente cercear) o livre acesso dos cidadãos às informações[21].

Em segundo lugar, na medida em que a moeda e o seu valor no mercado estão cada vez mais associados a sistemas de informação e de avaliação de informações e que seus valores deixam de estar vinculados a mecanismos de paridade com alguma *commodity* (marcando o surgimento do "Information Standart" em contraposição ao "Gold Standart" do sistema de Bretton Woods), e ainda, se enormes massas de recursos podem ser deslocados de um local para o outro por meio de simples transações informacionais, os governos nacionais, conclui Wriston, perdem

---

[20] O que, convenhamos, não é completamente correto afirmar, bastando mencionar a eficácia de um imposto simples como a extinta CPMF, já que não é de se esperar que as transações efetuadas na economia do conhecimento não circulem pelo sistema financeiro e bancário.

[21] Lembrando a máxima de Arthur C. Clarke de que a 36.000 quilômetros de altura as fronteiras nacionais são irrelevantes, Wriston assevera que "Satellites peer down into every corner of a nation state, data and news are received by people within national borders on every device ranging from a hand-held transistor radio to personal computers at home and at work tied in to huge data networks. The sovereign has totally lost control of what people can see and hear." (Wriston, 1988-89:123)

vigorosamente a autonomia que sempre zelaram deter sobre o monopólio da emissão de moeda e da determinação do valor das suas moedas nos mercados internacionais.

De acordo com Wriston, numa opinião que apresenta muita relevância para o debate sobre a política cambial "adequada" aos países:

> In today's world, the value of any currency is determined by the price that the market will pay for it in exchange for some other currency. Whatever the price, it is almost constantly being condemned by someone somewhere as too high and by someone somewhere else as too low. Few governments are entirely satisfied with the value the market places on their currency. Someone is always demanding that government do something to push the value of its currency up or down, depending on how one's interests are affected. (Wriston 1988:65)

O fato de o sistema monetário internacional ser hoje completamente co-coordenado por operadores de mercado interligados em milhares de telas de computador, que enviam, recebem e analisam informações econômico-financeiras e políticas de qualquer parte do mundo, estabelece um novo padrão de governança para o sistema financeiro internacional que reduz drasticamente a capacidade de intervenção dos Estados nacionais tanto sobre o monopólio da emissão de moedas quanto sobre a capacidade de determinar o valor relativo das moedas nacionais. De acordo com Wriston, mesmo que os governos nacionais queiram estabelecer o valor "adequado" de suas moedas, as medidas enunciadas serão avaliadas e julgadas por este rigoroso tribunal financeiro internacional - o "Information Standart". Este poderoso e severo disciplinador financeiro tem por especialidade converter ações políticas tomadas nos mais diferentes locais do mundo em valores monetários e decisões de compra e venda.[22]

E não só isso, além do crivo em "última instância" estabelecido pelas agências internacionais de risco e pelos agentes financeiros em geral em suas telas de computador, o crescente volume de transações operadas diariamente nos mercados

[22] Today, information about all countries' diplomatic, fiscal and monetary policies is instantly transmitted to more than two hundred thousand screens in hundreds of trading rooms in dozens of countries. As the screens light up with the latest statement of the president or the chairman of the Federal Reserve, traders judge the effect of the new policies on the relative values of the country's currency and buy or sell accordingly. (Wriston, op.cit. 71)

financeiros, cambiais e comerciais tornam os instrumentos tradicionais de política cambial dos governos praticamente inócuos: as operações de compra e venda de moedas internacionais mais fortes para a elevação ou depreciação do valor da moeda nacional teriam, segundo Wriston, repercussão meramente de curtíssimo prazo, mesmo para os Estados mais poderosos; o volume de reservas disponíveis pelas autoridades monetárias de qualquer país seria irrisório diante do volume das operações diárias ou semanais realizadas nos mercados. Os bancos centrais dos diferentes países tornam-se figuras declinantes (sobre o tema, ver especialmente *The decline of Central Bankers*).

> The new global financial market is not a place on a map; it is more than 200,000 monitors in trading rooms all over the world that are linked together. With this technology no one is really in control. Rather, everyone is in control through a kind of global plebiscite on the monetary and fiscal policies of the governments issuing currency. Information -- from the latest political joke to new gross national product statistics -- moves across the electronic infrastructure. Taking all this information into account, traders value currencies. The natural response to this is that "it was ever thus." But the speed and volume of the new electronic global market is something different in kind and not just in degree. Even though Americans have accepted the ballot box as the arbiter of who holds office, this new global vote on a nation's fiscal and monetary policies is profoundly disturbing to many.

Por fim, mais um importante aspecto que opõe frontalmente a abordagem dos hiperglobalistas neoliberais das demais abordagens sobre o processo de globalização. Para autores como Ohmae e Wriston, todo o processo de globalização econômica e o seu mecanismo de governança estabelecido pelo “Information Standart” foi construído e consolidado pelos avanços tecnológicos oriundos de decisões exclusivamente dos agentes do mercado, sem a intervenção de burocratas estatais ou líderes e presidentes de instituições governamentais ou internacionais. Sobre isso, escreve Wriston:

> “Unlike all prior arrangements, this new system was not built by politicians, economists, central bankers or finance ministers. No high level international conference produced a master plan. The new system was built by technology. The new world financial system is partly the accidental by-product of communication satellites and engineers learning how to use the

> electromagnetic spectrum up to 500 gigahertz. Just as Edison failed to foresee that his phonograph would have any commercial value, the men and women who tied the world together with telecommunications did not fully realize they were building the infrastructure of a global marketplace." (Wriston op. cit.:125)

A utopia liberal enfim se realizou: resultados positivos de interesses privados geraram uma nova ordem econômica global, muito mais eficiente em suas deliberações do que os arranjos proporcionados pelos Estados nacionais. A democracia do mercado, ou pelo menos, esta "micro-pluto-democracia" operada pelos 200 mil operadores de mercado em todo o mundo julgam e deliberam cotidianamente o conjunto de ações de mercados e governo. Pouco escapa dessa patrulha: nem gafes, nem anedotas, nem pronunciamentos, quem sabe apenas os números escamoteados em balanços contábeis fraudados.

Neste novo mundo supervisionado e conduzido por esta anônima web-elite econômica, não há espaço nem mesmo para instituições como o Banco Mundial ou o FMI, constituídas como foram para lidar com governos nacionais, e para apoiarem os grandes projetos de governos nacionais. Todo o edifício de Bretton Woods nascido e constituído sob a égide dos governos nacionais, pelos governos nacionais e para os governos nacionais, estaria ruindo, e privatizar o Banco Mundial pode ser uma alternativa bastante interessante se o sentido for buscar a eficiência alocativa (sobre a perspectiva de privatização do Banco Mundial, consultar especialmente o artigo de Wriston, *Response to 'Proposal to privatize the World Bank'*).

Vincente Cable: A globalização e os Estados nacionais na era da "competitividade internacional"

A formulação híbrida do economista e professor da London School of Economics e atual líder do Partido Democrata Liberal inglês (e ex-integrante do Partido Trabalhista) Vincent Cable poderia ser abordada tanto nesta quanto no próximo capítulo que enfoca os globalista pluralistas. De um lado, este autor assume uma posição radicalmente anti-protecionista e claramente pró-livre mercado global, adotando uma definição estritamente econômica da globalização e, deste modo, aproximando-se dos *hiperglobalistas neoliberais*. Por outro lado, ao aceitar o embate com os críticos da globalização, Cable reconhece algumas distâncias existentes entre o mundo presumido dos hiperglobalistas e o mundo empírico, aproximando-se, deste modo, dos globalistas

transformacionistas abordados adiante. Optamos por apresentá-lo no final deste capítulo por proporcionar uma boa transição para os globalistas mais cuidadosos.[23]

Definição de globalização

A globalização para Cable é definida em termos estritamente econômicos como a existência de "mercados em escala internacional plenamente integrados", nos quais observa-se o cumprimento de duas condições:

- Livre movimento de mercadorias, serviços, trabalho e capital, constituindo um mercado único de insumos e produtos;
- Tratamento nacional pleno para os investidores estrangeiros (e para os nacionais trabalhando no exterior) de modo que, economicamente falando, não haja estrangeiros.

No mundo ideal do livre trânsito de bens, serviços, capitais e trabalho deveria passar a operar a chamada *lei da equalização dos preços* – a *lei do preço únic*o para os retornos de capital e trabalho. (Cable, 1999: 5) Com base nesta definição ideal, Cable constata que estamos muito longe de um mundo plenamente globalizado, embora considere que determinados mercados estejam integrados em diferentes níveis no interior e entre os países.

Onde e quanto a globalização já avançou

Ao avaliar empiricamente o que está acontecendo internacionalmente nos diferentes mercados, o autor constata que o menos integrado deles é, claramente, o mercado de trabalho: apenas 2% da população mundial vive fora dos seus países de nascimento; o fluxo de imigrantes (incluindo grande número de refugiados) nos anos 1980 (entre 25 e 30 milhões de pessoas) corresponde a irrisórios 0,5% da população mundial; mesmo nos Estados Unidos, país desenvolvido que recebe o maior número de imigrantes, o fluxo anual de entrada de trabalhadores durante os anos 1980 – cerca de 600 mil trabalhadores/ano – foi muito menor em termos proporcionais do que o de qualquer ano

[23] Para que não haja dúvidas quanto ao seu ponto de partida pró livre mercado e anti-protecionista e de sua atitude em encarar os críticos da globalização: "There are numerous tracts, pressure groups and parties advocating some variant of 'new' (but usually rather old) protectionism. I am hostile to protectionism in any guise and believe in the benefits of global economic integration. But the critics have to be answered; they cannot just be assumed away." (Cable, 1999: 5)

do período 1830-1920. Qualquer que seja o significado que se dê para a globalização, conclui Cable, este processo está longe de ter consolidado um mercado global para o trabalho e os trabalhadores.

Já ao observar o comércio mundial de bens e serviços, os movimentos no mercado de capitais e os fluxos do mercado financeiro internacional - mercados que constituem em larga medida o núcleo da globalização econômica - Cable observa que nestes verifica-se uma crescente interdependência internacional. Contudo, mesmo nestes mercados cruciais para a globalização econômica é preciso fazer certas ponderações. Em relação ao comércio internacional, apesar de o autor constatar o expressivo aumento do volume do comércio internacional em relação ao produto global, que saltou de aproximadamente 7% em 1950 para mais de 20% no final dos anos 1990, o autor incorpora argumentos dos autores *céticos* em relação à globalização, tanto de que este patamar de participação do comércio internacional já teve precedentes históricos inclusive maiores, quanto o argumento de que este não é um movimento de expansão irreversível, como querem fazer crer os hiperglobalistas.[24]

Em relação ao movimento de capitais, a ser observado tanto em termos de investimentos diretos estrangeiros (IDE) como em termos das operações da empresas multinacionais, Cable constata que a proporção do investimento direto estrangeiro em relação ao PIB dos países nos dias atuais tem sido inferior ao patamar alcançado nos anos pré-1914. Ademais, o rápido movimento de expansão do investimentos diretos estrangeiros verificado nos anos recentes precisa se consolidar e ganhar sustentabilidade. Além disso, não é verdade, demonstra Cable, que os IDEs sejam verdadeiramente globais: o fluxo inicial de IDE nos anos 1980 concentrou-se em mais de 80% nos países desenvolvidos (só as cinco principais economias atraíram mais de dois terços do total). Nos anos 1990, embora os países em desenvolvimento tenham apresentado um melhor desempenho na atração de IDEs, 80% dos investimentos

---

[24] Sobre a questão da evolução do comércio mundial, conclui Cable: "there seems little doubts as to the overall conclusion that there is nothing historically unique about current levels of trade integration: history also suggests that nothing is irreversible." (Cable, 1999:5) Pudera, ainda mais se considerarmos outros indicadores como o fato de que, como ressalta um importante crítico brasileiro das hipérboles dos hiperglobalistas, o comércio internacional "está fortemente concentrado nos países desenvolvidos, e essa concentração tem aumentado no passado recente. EUA, Canadá, Japão e Europa Ocidental respondiam por 73,8% das exportações e 68,9% das importações mundiais de mercadorias em 1995, em comparação com 61,6% das exportações e 67,1% das importações em 1980" (Nogueira Batista Jr. 1998:146).

realizados nos países em desenvolvimento dirigiram-se para apenas dez países, em larga medida atraídos pelo ciclo não duradouro de privatizações. Informações como estas corroboram os argumentos de autores como Hirst e Thompson que sustentam que bem diferentemente de um processo generalizado e ramdômico de globalização, presenciamos ao longo dos anos 1980-90 a um movimento de recentralização dos investimentos estrangeiros, com a consolidação dos investimentos no círculo central dos países dominantes, e destes para um segundo círculo de países desenvolvidos mas não centrais, e daí, em proporções bem inferiores, para os países em desenvolvimento líderes.

Ao analisar o que está ocorrendo com as operações das empresas multinacionais, Vincent Cable chega à conclusões similares. Assim, a importância que as empresas multinacionais representam nas economias nacionais no período atual já teve paralelo em outros períodos da história; apesar de alguns setores - como, por exemplo, a indústria automobilística - caminharem para a integração da produção, a maioria das empresas e setores ainda conserva a maior parte de sua base produtiva, de seus acionistas, da sua força de trabalho, de seus dirigentes e de suas atividades de pesquisa e gerenciamento corporativo oriundos e alocados nos seus países de origem. E isso é verdade mesmo para as *big companies* da "globalização" como Microsoft, IBM, General Motors, General Electric, Ford, Pepsico e para as grandes empresas multinacionais japonesas. Inclusive, ao contrário do que autores como Robert Reich argumentam, em funções decisivas como pesquisa e desenvolvimento, a tendência "*may even be in the opposite direction to globalization*" (Cable:1999:9): empresas que haviam inicialmente deslocado unidades de pesquisa para outras regiões, voltam a centralizar tais atividades nas matrizes.

Por fim, também em relação aos mercados financeiros – espaço que mais se aproxima de ser efetivamente global – não é claro que estejamos diante de algo novo e diferente: como já mencionado, embora o fluxo de capitais de curto prazo tenha se expandido nas últimas décadas, estes níveis, argumenta o autor, mantém-se, em termos proporcionais, inferiores aos do período anterior à Primeira Guerra Mundial. Apesar de um aumento incremental na diversificação dos portfólios de investimento em novos mercados, esta diversificação é ainda muito limitada. Mesmo para mercados financeiros tradicionalmente orientados para o mercado internacional como a Inglaterra e a

Holanda, apenas entre 14 e 20% dos títulos e ações das carteiras de investimento das instituições financeiras daqueles países são estrangeiras; este número cai para 10% nos EUA, e menos de 5% na França, Japão, Itália e Espanha. Para completar o quadro, ainda persistem, lamenta Cable, grandes barreiras de acesso para os bancos e instituições de gestão de fundos de investimento estrangeiros operarem na maior parte dos países, inclusive dentro da Comunidade Européia (Cable, 1999: 14).

Em síntese, apesar dos fantásticos e crescentes volumes de recursos que circulam diariamente nos mercados de Londres (USD 640 bilhões), Nova York (USD 350 bilhões) e Tókio (USD 150 bilhões) (valores de abril de 1998, segundo o BIS), a integração dos mercados financeiros "*may not be fundamentally different, conceptually, from what has occurred in the past. Overall, capital mobility may be less today than in the nineteenth century*" (Cable, op cit:15). Note-se que, em seu conjunto, as variáveis consideradas por Cable levam-no a afastar-se da conclusão de que o movimento de globalização em curso seja tão extensivo, profundo, sem precedentes e irreversível quanto os hiperglobalistas neoliberais supõem.

Dois problemas ou um só? A expansão globalizada da exclusão e das desigualdades

Cable incorpora, à sua maneira, duas críticas que vem sendo dirigidas à globalização: a primeira, de que este processo tem apresentado facilidades e benefícios quase que exclusivos para o capital e seus detentores, em detrimento dos trabalhadores, submetidos a regras cada vez mais rígidas de imigração e permanência no estrangeiro. Para esta indisfarçável "assimetria", a sua resposta, explicitamente normativa, segue o receituário de um defensor do livre mercado internacional: argumenta que os países não devem se fechar em regras autárquicas; antes, pelo contrário, devem procurar forçar os países desenvolvidos a abrirem seus mercados aos produtos intensivos em mão de obra. Não apresenta nenhuma preocupação em explicitar as razões e as conseqüências desta "assimetria" estrutural do capitalismo globalizado.

A segunda, e mais importante, é a referência à crítica de que a globalização tem gerado aumento da desigualdade social entre os países ricos e pobres e, no interior dos países, entre ricos e pobres. Em sua formulação, Cable incorpora as contundentes conclusões do renomado trabalho de Angus Maddison sobre as tendências econômicas de longo prazo em 56 países: ao longo de um século e meio de modernização e crescente

integração, a evolução da renda nestes países demonstra que a distância entre ricos e pobres cresceu sistematicamente no período numa proporção de 1:3 para 1:72 (isto é, a distância entre os Estados Unidos e a Etiópia multiplicou-se por 24 vezes no período 1830-1980). A resposta que Cable dá a esta outra "assimetria" não podia ser mais inadequada: simplesmente transforma o problema numa questão que é "amplificada" pelo aperfeiçoamento dos meios de comunicação e convertida em sentimentos individuais de inveja, ressentimento, admiração, culpa, auto-satisfação. Despolitizada, a globalização e o capitalismo globalizado convertem-se em problemas de interpretação pessoal e de formas de expressão de "sensações" individuais.

Em suas palavras:

> "Disparities are undoubtedly much more evident as a result of improved communications. Extreme wealth and world poverty are graphically brought everyone's living room where they result in a mixture of envy, resentment, admiration, self-satisfaction, guilt and indifference. Liberalization and globalization may have also undermined highly egalitarian domestic policies, and the values associated with them. This is because of wider opportunities for successful entrepreneurs, stars, mobile firms and individuals and the highly educated and also because highly progressive tax structure are not easily enforceable, since rich people and capital are mobile and can avoid high rates." (Cable, 1999:32)

Forças que impulsionam a globalização contemporânea e impactos sobre os Estados nacionais

Mas, então, se a globalização econômica não é nem tão nova nem apresenta todo o vigor e os impactos positivos que as versões hiperglobalistas anunciaram, o que fez com que o tema ganhasse tamanha repercussão? Cable sustenta que existem duas forças que estão na base do recente movimento de globalização, que, embora estivessem presentes nos ciclos anteriores de mundialização, não o estavam de modo tão decisivo; estes dois *drivers* da globalização fazem muita diferença, ao mesmo tempo em que apresentam expressivos desafios aos Estados nacionais. De um lado, *as novas*

tecnologias de informação e comunicação, que, além de tornarem as disparidades entre ricos e pobres mais explícitas, aumentam a velocidade de transmissão de grandes somas de recursos, ampliam a possibilidade de crises cambiais e financeiras abruptas e amplificam a velocidade de difusão do pânico entre os agentes econômicos. De outro lado, a *revolução liberalizante* empreendida ao longo dos anos 1980-90 alterou o ambiente político em que os Estados operavam, com a desregulamentação generalizada dos mercados e a redução das atribuições dos Estados em termos de propriedade e controle sobre a produção de bens e serviços.

As inovações tecnológicas desafiam as capacidades dos Estados exercerem controle sobre todos os procedimentos em que estejam envolvidos a transmissão, o controle e o processamento de informações – em particular no setor financeiro, nos investimentos diretos estrangeiros, nas operações cambiais e mesmo em questões mais sutis como conteúdos e expressões culturais. Já a *revolução liberalizante* desafia a legitimidade de muitas das atividades que os Estados nacionais vinham tradicionalmente desenvolvendo desde o primeiro pós-guerra mundial: comandar indústrias nacionalizadas, exercer controle de preços, câmbio e comércio exterior e exercer o monopólio sobre a infraestrutura e os serviços públicos. (Cable, 1999:16)

Cable vai além dessas considerações gerais ao indicar influências dos *drivers* da globalização em domínios mais específicos em que os Estados nacionais têm atuado ao longo do século XX. Sua tendência geral é admitir que a *globalização inibe mas não elimina* a liberdade de manobra dos Estados: a crescente interdependência limita a independência dos Estados para buscarem exclusivamente seus objetivos, mas não elimina a sua ação. Embora tenham se estabelecido certos padrões (*best practices*) e agências internacionais de *rating* que avaliam as decisões tomadas, os governos, reconhece Cable, podem escolher, sob certas restrições, seus próprios caminhos, mesmo no campo das política econômicas mais restringidas pelas forças da globalização.

Assim, o impressionante volume de recursos financeiros que circula diariamente nos mercados de capitais (estimado em um trilhão de dólares, em 1999) e a liberalização de sua mobilidade, impõe restrições para os Estados nacionais definirem com soberania suas taxas de inflação e emprego, por exemplo, ao mesmo tempo em que aumentam os riscos dos ataques especulativos sobre as moedas nacionais. A elevada mobilidade de

certos “fatores de produção” - como capitais de curto prazo, e trabalhadores altamente qualificados - impõe restrições para os Estados almejarem determinados objetivos por meio, por exemplo, do controle sobre a localização industrial, a fixação de tributos sobre os lucros ou sobre a produção ou ainda para imporem padrões ambientais e de trabalho e emprego. Como os *Estados competem* – e *não cooperam* - entre si para estabelecerem as condições mais atrativas para os capitais em seus territórios, os aumentos de impostos ou o estabelecimento de padrões de responsabilidade ambiental e trabalhista - na lógica em que Cable opera - afastam ou podem afastar “os capitais” e os “trabalhadores altamente qualificados”.

Mas estas perdas de soberania não devem ser exageradas, reconhece Cable: muitas das restrições que os Estados vivem são *auto-impostas*, isto é, são os Estados e seus governantes que escolhem determinados instrumentos de política econômica e não quaisquer “forças impessoais do mercado” que as constroem aleatoriamente ou as determinam. Mesmo que o “Information Standart” exista *de fato* e avalie as decisões dos governos, como assevera Wriston e reconhece Cable, *isso não retira dos Estados o direito* de exercerem soberanamente suas escolhas. Este é um fato político básico, embora não devidamente explorado por Cable.

Inúmeros Estados têm demonstrado que é possível manter políticas dissonantes com o “cânone” supostamente preferido pelo *mercado*, e isso mesmo por períodos de tempo apreciavelmente longos. Na perspectiva do autor, os Estados mantém soberania para escolherem suas políticas cambial, monetária e fiscal; em boa medida, escolhem entre taxas alternativas de inflação e emprego. Embora os Estados não possam financiar indefinidamente seus déficit orçamentários via mercado global de capitais – uma afirmação ainda assim bastante questionável – os Estados, argumenta o autor, ainda podem impor políticas fiscais bastante coercitivas sobre os seus cidadão, forçando-os a continuar financiando seus déficits via impostos, poupanças forçadas e práticas de *seigniorage* monetária. No campo fiscal (que responde pelo grosso da questão sobre o tamanho dos Estados) há uma grande variação nos níveis e tipos de tributação e dispêndio nos diversos países. Mesmo entre os países desenvolvidos, os níveis de tributação variam entre 70% do PIB na Suécia e 20% em Singapura (Cable, 1999:34), e o padrão de dispêndio também é significativamente diverso, bastando mencionar as instituições de previdência e assistência pública.

Para Cable, "a influência da globalização sobre a gestão econômica é real, mas usualmente sutil: opera através de idéias de 'melhores práticas' – por meio das agências de avaliação de risco e pelo estabelecimento de padrões de competitividade – além dos grupos de pressão junto às elites responsáveis pelas políticas". (Cable, 1999:34) Embora esta perspectiva possa abrir espaço para inúmeras considerações, este autor parece corroborar a hipótese, crucial para os institucionalistas, de que qualquer orientação ou diretriz "externa" (seja ela enunciada por organismos internacionais seja por empresas multinacionais ou associações/cartéis de empresas multinacionais) deve passar e é mediada por instituições políticas nacionais que, em última instância, compõem as diferentes políticas. Parlamentos, burocracias (eleitas e permanentes), comissões, agências, think tanks e lobbies mediam e constituem as políticas.[25]

Estamos bastante longe de um mundo plenamente sem fronteiras, e os estados nacionais mantém instrumentos independentes para atrair e reter os capitais flutuantes assim como para implementar políticas econômicas apreciavelmente soberanas. Contudo, argumenta Cable, a crescente interdependência econômica e a crescente mobilidade dos capitais e dos recursos humanos qualificados faz com *que as atribuições dos Estados tenham mudado do controle por meio de regulações para a competição regulatória*: os Estados operam num ambiente em que são forçados a competirem por criar as melhores condições de competitividade internacional para as "suas" empresas [nacionais operantes domesticamente ou no exterior e multinacionais estrangeiras que atuam em seus territórios, tratadas isonomicamente como "nacionais"]. Assim, instrumentos tradicionalmente domésticos como educação, segurança social, relações trabalhistas, taxação de empresas, regulação de serviços essenciais (água, luz, saneamento, telefonia), sistemas de gestão monetária, fortalecimento dos sistemas legais, neste novo ambiente, passam a ser componentes da "competitividade" e constrangidos por sua lógica. Neste aspecto, pode-se deduzir, a globalização e seus imperativos deixam de ser sutis: os Estados têm autonomia, desde que operem dentro da lógica de propiciar as melhores condições internacionais de competitividade para as "suas" empresas.

[25] Vincent Cable aborda o tema com a olhar de um observador acostumado a acompanhar as rodadas de negociação sobre as novas regulamentações do comércio internacional, em particular sobre os temas das telecomunicações e dos produtos e serviços culturais.

Diante disso, para Cable, os Estados nacionais encontram crescentes dificuldades para desempenharem algumas das suas atribuições essenciais, particularmente aquelas associadas à distribuição de renda e à busca da igualdade de oportunidades, atividades centrais dos aparatos de bem estar social nas sociedades capitalistas desenvolvidas. Estas atribuições são constrangidas por fenômenos característicos da globalização, tais como, a crescente assimetria entre as mobilidades do capital e do trabalho e entre o trabalho qualificado e o não qualificado, pelo estabelecimento de padrões internacionais de competitividade, pelas restrições em impor taxações sobre o capital e, de um modo mais abrangente, pela "competição regulatória" em que os Estados nacionais estão mergulhados para atraírem e manterem os capitais em seus territórios. Mergulhados em tal contexto, deduz Cable, os Estados nacionais encontram-se fragilizados diante de um paradoxo crucial: sua legitimidade depende da manutenção de um certo grau de consenso e de coesão social, mas o aprofundamento da integração internacional, propiciada pelo sucesso de suas ações em aperfeiçoar o clima de competitividade, tende a inviabilizar a construção deste consenso e a manutenção da coesão social, minando, assim, a legitimidade dos Estados. (Cable, 1999: 36-9)

Quais os possíveis desfechos (ou o desfecho) para esta paradoxal e potencial crise de legitimidade que assombra os Estados nacionais? Infelizmente Cable apenas constata esta crise sem explorar possíveis desfechos ou tendências. Tal qual os liberais retratados por Polanyi em *A grande transformação*, provavelmente é o tipo de análise desenvolvida por Cable que se encontra diante de contradições insuperáveis: de um lado, cerra os olhos à crescente desigualdade – por ele constatada – gerada pelo modelo de globalização em curso; de outro, ao assumir o "livre mercado" como um axioma em absoluto, destitui o mercado de suas tendências crônicas à concentração e à oligopolização; de outro, ainda, ao aprisionar os Estados e os organismos intergovernamentais em última instância à lógica e aos imperativos da "competitividade internacional" tende a transformá-los em instrumentos dos setores dinâmicos e concentrados da sociedade. Resta-lhe apostar nas promessas não cumpridas do "livre mercado" ainda não plenamente realizado – um livre mercado que, por infindáveis razões, já não têm condições reais de existir desde ao menos o final do século XIX.

EM SUMA

Os autores considerados neste capítulo convergem tanto na identificação das origens essencialmente técnico-econômicas da globalização, quanto na compreensão do vigor e nas virtudes da sua dinâmica. Com relação aos impactos da globalização sobre os Estados nacionais, suas interpretações variam entre a inequívoca redução do escopo, da capacidade e da necessidade dos Estados nacionais com suas racionalidades políticas e territoriais intrinsecamente limitadas, provocadoras de distorções ou crescentemente fúteis, nas versões radicais de Ohmae e Wriston, e a versão um pouco mais branda de Vincent Cable, autor que apresenta os Estados nacionais como aparatos constrangidos a competirem com (ou contra) seus contra-pares pela constituição do aparato regulatório mais competitivos.

Para hiperglobalistas neoliberais como Ohmae, Wriston e, com alguma relativização desta assertiva para Gamble, os Estados (e as instituições geradas sob a sua inspiração como o Banco Mundial e o FMI) tendem a perder irreversivelmente as suas capacidades de exercerem soberanamente o controle e regulação sobre questões cruciais como o valor e a emissão das moedas nacionais, seu valor relativo em relação às demais, a entrada e a saída de investimentos (cujos registros são basicamente informações trocadas entre agentes privados), as políticas fiscais expansionistas ou a possibilidade de alocar recursos adotando critérios fora dos padrões ditados pelo mercado (por exemplo, a adoção de critérios distributivos, ou de fortalecimento das *capacidades humanas,* conforme Sen 2004 e Evans 2009).

Estas variantes do globalismo neoliberal são convergentes em questões fundamentais, como a centralidade do mercado e do consumo para a vida dos indivíduos, a relevância e/ou a orientação para o livre mercado global e sobre como este processo consolida uma nova *polity* global mais plural (embora ultra-elitista, sem, contudo, reconhecê-la enquanto tal), na qual os Estados têm sido substancialmente encolhidos, em tamanho, em atribuições e em capacidade de atuação.

Por outro lado, suas distinções mais relevantes residem numa interpretação menos ufanista e, mesmo, melhor fundamentada, sobre os impactos da globalização, na variante apresentada por Vincent Cable. Como vimos, este autor tende a interpretar os Estados como aparatos institucionais *constrangidos* e que só encontram relevância se

for para proporcionarem o melhor ambiente competitivo nacional. Embora menos , para esta variante, a globalização também é uma força que molda e delimita as capacidades dos Estados. Nestes termos, em comum, ainda, os integrantes destes segmentos compartilham espaços e regras de sociabilidade, são cosmopolitas (isto é, estão prioritariamente orientados para o mercado mundial mais do que desenvolvimentistas nacionalistas), além de professarem uma fé inabalável no consumo e no livre mercado global como grandes mecanismos para o aperfeiçoamento da vida humana. Diante disso, é possível acompanhar Sklair em sua conclusão de que a cultura-ideologia do consumismo é um dos valores fundamentais do sistema capitalista global, que mantém o sistema intacto e permite uma relativa variedade de formas, inclusive a de emergentes "global nacionalismos", como parece ser o caso da abordagem de Cable.

É interessante observar que, embora todas as considerações sobre o declínio da soberania e do poder dos Estados apresentem como ponto de partida e de chegada o "mercado", não há nenhuma preocupação em construir uma análise minimamente consistente sobre o funcionamento efetivo dos diferentes mercados setoriais, e de seus enraizamentos locais, nacionais e de suas passagens às escalas internacional e mundial. Embevecidos pela idéia da globalização e das capacidades dos mercados, não há praticamente nada além das loas e cânticos às benfeitorias dos mercados. Os "mercados" funcionam. Os mercados são dinâmicos. Os mercados são magníficas instituições de máxima eficácia alocativa e justiça distributiva (premissa presente especialmente em Ohmae). Os mercados alocam recursos com eficiência e eficácia incomparavelmente superior à alcançada pelos Estados nacionais ou por qualquer outra modalidade de instituição ou organização; portanto, *toda e qualquer regulação* (que não as de mercado) já é, à priori, informada por esta debilidade intrínseca aos Estados quando comparados aos mercados; portanto, as [poucas] regulamentações que possam remanescer devem passar pelo crivo dos padrões de mercados.

Mas, quem são, como se constituem e organizam, como funcionam estes mercados? Para perguntas tão simplórias quanto estas, conseguimos respostas que vão pouco além da imagem dos 200 mil operadores de computador, oferecida pelo financista Wriston. Ao não realizarem nenhum esforço para a análise do funcionamento e dinâmica efetiva dos mercados "setoriais" (digamos, financeiro, imobiliário e habitacional, de combustíveis, alimentos, saúde, educação, inovações científico-

tecnológicas, commodities etc.), nem sobre suas integrações intersetoriais e em escalas que vão do local ao mundial, aspecto bastante destacado pelas análises dos neoinstitucionalistas, e substancialmente, por não se indagarem pelos fundamentos extra-econômicos que tornam possível o funcionamento dos mercados (dimensão que vai muito além de garantir os direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos), como sistematicamente abordado pelo neomarxista Bob Jessop, a abordagem neoliberal fecha-se para a percepção de uma série absolutamente incrível de aspectos associados à renovada e transformada relevância dos Estados para a dinâmica do capitalismo contemporâneo. E se esta ausência se constata no funcionamento concreto dos mercados, isso é ainda mais grave na análise sobre as dinâmicas das sociedades (quando muito, para sermos fiéis à fórmula de Thatcher, vivemos num mundo de indivíduos sem sociedades).

Colocando em termos mais diretos: não há qualquer esboço de uma “”teoria dos mercados”, muito menos de uma “teoria do Estado” ou da “Sociedade” nas abordagens dos hiperglobalistas neoliberais. Muito embora possam apresentar elementos de verdade em algumas de suas proposições, também é fato de que a maioria delas carece da devida comprovação. Antes, todas as considerações sobre os Estados são feitas com base, de um lado, no princípio de que o processo avançado e irreversível de globalização, gerado espontaneamente por agentes do mercado, conduz inexoravelmente ao declínio (das responsabilidades, da capacidade e da soberania) dos Estados, e, de outro, fundamentadas em concepções negativas sobre “o” Estado, como aparatos monolíticos, imanentemente provocadores de distorções, ineficientes, maximizadores de tributos e altamente suscetíveis à corrupção. Nem mesmo os estreitos vínculos entre a ascensão dos Estados modernos e a ascensão do capitalismo são consideradas: acomodados no topo da hierarquia social contemporânea, os hiperglobalistas neoliberais enunciam os desejos de uma fração de classe que pensa que pode e que quer prescindir dos suportes que os Estados nacionais historicamente têm prestado (nas mais variadas escalas e resultados) aos mercados e às sociedades.

A argumentação do financista Walter B. Wriston, por exemplo, apesar de apresentar conteúdos que ajudam a compreender certos elementos da dinâmica estonteante dos mercados financeiros e cambiais nos dias atuais, desconsidera uma série de fatores envolvidos no tema, essencialmente aqueles relacionados à compreensão da moeda

enquanto poder e política (Strange 2005, Cohen 2000, 1996, Kirshner 2003, Helleiner 2000). O esforço do ex-presidente do Economic Policy Advisory Board do governo Reagan é claramente o de destituir a moeda e seus sofisticados mecanismos decisórios (públicos e privados) de qualquer vestígio político e, deste modo, retirar do espectro de preocupação e responsabilidade desses decisores (especialmente daqueles que operam os 200 mil computadores VIPs) os efeitos (reais ou percebidos) na sociedade causados por estas decisões. O fato de que tenhamos presenciado nas últimas décadas a ascensão de centros decisórios privados bastante poderosos que tomam suas decisões "transbordantes" (isto é, que impactam a vida de outras pessoas além da vida dos atores diretamente envolvidos) de modo quase que inteiramente ao largo do controle dos Estados nacionais não retira um milímetro do caráter político e de poder das moedas. Antes, pelo contrário, acrescenta novos e mais complexos ingredientes à equação.

Moeda é tudo (equivalente geral, meio de troca, reserva de valor, sofisticado "mecanismo que liga o presente ao futuro"); moeda é nada (ou, melhor é o valor que se atribui a ela, no presente, e para alguns, no futuro, já que praticamente nenhum valor é atribuído ao papel ou aos seus registros eletrônicos); moeda é poder (poder de interferir em todas as transações que "têm preço"); moeda é política (na medida em que as decisões sobre ela – seu valor relativo em relação às demais moedas, o volume de moeda em circulação, as taxas de remuneração etc.) afetam a todos, afetam a sociedade, indo muito além do campo restrito dos agentes financeiros diretamente interessados.

Na mesma direção, hiperglobalistas como Ohmae e Wriston não demonstram nenhum esforço em demonstrar empiricamente os seus argumentos, enquanto que Cable, como vimos, quando o faz é forçado a reconhecer os limites dos avanços da globalização e a relativizar o declínio das atribuições dos Estados nacionais. Em comum, contudo, compartilham uma desconsideração para com a questão democrática. A "democracia", por assim dizer, é aquela que emerge dos mecanismos de mercado, do consumo, do acesso (supostamente livre) às informações supridas por potentes meios, redes e sistemas de comunicação.

A desconsideração da questao democrática faz parte de um corolário lógico: se há uma ausência evidente de preocupações com a sociedade, na verdade, se há uma negação

latente – e mesmo explicita, como a epígrafe que inicia este capítulo ilustra – do conceito e dos significados do mundo público, social, coletivo, comunitário ou em sociedades, se há, portanto, uma recusa evidente da Política, com suas preocupações com assuntos como o poder e o uso dos recursos de poder, a ação coletiva, e o bom viver coletivo e *et cetera*, e se é a Economia, com seus critérios técnicos de eficiência e racionalidade alocativa apresentada e compreendida como um espaço neutro, destituído de questões decisórias de interesse ou impacto público, se o mundo é, portanto, constituído por saudáveis operadores de mercados, empresários, gerentes, *white collars* de todas os matizes e felizes consumidores em busca da satisfação diária de suas ansiedades, então não há maiores espaços para a reflexão sobre a democracia, sobre as condições de construção de sociedades inclusivas e assuntos assemelhados.

Diante de não observâncias crônicas como estas, parece ser válida para os neoliberais globalistas contemporâneos a avaliação efetuada por Polanyi aos precursores liberais do século XIX, *cujas mentes,* percebeu o autor de A grande transformação, *perdiam as verdadeiras características do mundo em que viviam*.

2.

A GLOBALIZAÇAO COMO PROCESSO HISTORICO SEM PARALELO: ESTADO, GOVERNANÇA E NOVAS *POLITIES* NUM MUNDO EM MUDANÇA – A ABORDAGEM DOS GLOBAL-PLURALISTAS

Global-transformacionistas? Global-pluralistas? Global-cosmopolitas?

Os autores analisados nesta seção *partem* do entendimento fundamental de que a globalização é um processo intenso, multifacetado e já bastante avançado em diversas dimensões, um processo em curso que está na base das principais transformações sociais, econômicas, políticas e geopolíticas, legais, tecnológicas, culturais e ambientais em curso no mundo contemporâneo. Para autores como James Rousenau, David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt e Jonathan Perraton, dentre outros, a *globalização* é um fato, um dado da realidade para todos os habitantes do globo, na verdade, é um fato social complexo, que se constitui, desdobra e é bastante perceptível nas mais variadas dimensões da vida humana, sendo difícil imaginar aspecto, ou grupo, ou indivíduo, ou território, ou instituição, ou habitat do globo que lhe escape, de algum modo, ao alcance.

Do ponto de vista desses autores, não deve haver dúvidas se as forças da globalização estão ou não em ação. Este é um dado da realidade que não está em questão. As dúvidas podem existir – e de fato existem – quanto ao grau de intensidade, velocidade, extensividade e impactos dos processos associados à globalização – sendo adequado acrescentar que o problema aqui é muito mais da capacidade e da adequação dos *meios de mensuração* do que propriamente da existência efetiva dos processos de globalização em curso. A globalização contemporânea é um fato, complexo, multifacetado, abrangente, e que embora possa apresentar certos paralelos históricos, tende a ultrapassar os movimentos históricos precedentes nesta direção (especialmente as três décadas que antecederam à Primeira Guerra Mundial). Não é, portanto, um simples *mito,* um mito *desnecessário*, como autores (classificados por Held como *céticos*) como Hirst e Thompson, consideram se tratar.

Por esta razão podem ser adequadamente denominados por *globalistas*, diferindo, contudo, dos globalistas neoliberais tratados no capítulo anterior essencialmente por compreenderem a globalização como a um processo complexo e multifacetado (e não como um fenômeno essencialmente tecnológico-econômico), e por não ser a globalização considerada uma força portadora de um único e já determinado destino. A relação com a obsessão neoliberal do declínio da capacidade dos Estados nacionais, como veremos com maior atenção adiante, também apresenta distinções: embora não entendam que esteja em curso um declínio inexorável e inequívoco dos Estados nacionais – chegando mesmo a admitir que, em certas frentes, as atribuições desses atores "territorializados" podem se tornar mais relevantes – sua percepção geral, contudo, é a de que estaríamos presenciando a multiplicação de núcleos e espaços de poder "acima", ao "lado" e "abaixo" dos Estados, que resultariam, enfim, numa perda da centralidade e, principalmente, da exclusividade dos Estados, no enfrentamento dos mais variados temas da agenda humana. O deslocamento da centralidade institucional dos Estados na nova *polity* que se configura na virada do século XXI é um tema comum a estes autores.

A ênfase na proliferação de centros decisórios e de poder nas mais diversas configurações jurídico-institucionais (públicos, privados, do terceiro setor e em formas híbridas), nas mais variadas escalas e sobreposições (global, regional, transnacional, nacional, subnacionais), e com os mais variados tamanhos e missões, os aproximam também da abordagem dos *pluralistas.* Assim como os seus antecessores, eles mantêm firme e renovada a perspectiva desta tradição de pensamento político com sua ênfase na centralidade dos *corpos intermediários* como núcleos diversificados, concorrentes e de compartilhamento do poder nas sociedades modernas (Bobbio 2000 e Bobbio et al.1995). *Corpos intermediários* necessários, e que se fortalecem lutando contra à tendência ao isolamento, tanto dos indivíduos (nos riscos de atomização individualista na racionalidade do empreendedor maximizador ou de enrijecimento ético no super-cidadão idealizado por Rousseau), quanto dos Estados em suas insidiosas, recorrentes e sempre tentadoras degenerações autoritárias, tecnocráticas e de terror (explícito ou velado). Antídoto ao esfacelamento atomista da sociedade em indivíduos mergulhados em suas próprias e inexpugnáveis personalidades maximizadoras de si, de um lado, e

de outro, antídoto à centralização e à concentração do poder em aparatos, grupos ou indivíduos exclusivos do Estado.

Contudo, diferentemente do pluralismo de seus antecessores[1], essencialmente centrados nas comunidades políticas, nas sociedades, nos Estados, nos aparatos legais e institucionais, e nos cidadãos *locais* e *nacionais*, os "novos" pluralistas aqui considerados passam a enfatizar as comunidades políticas, as instituições, as organizações civis, os movimentos sociais, as leis e sistemas de leis e normas, os cidadãos *globais* – ou, no mínimo *supranacionais* (*regionais)*, ou *cosmopolitas*, na versão mais avançada nesta direção que é a de David Held e Danielle Archibugi. Instituições secundárias constituídas ou que crescentemente têm se constituído fora dos gabinetes oficiais dos Estados nacionais. Muitas das quais até contam com a participação de representantes dos Estados. Contudo, nestas novas instâncias decisórias e comunidades políticas e epistêmicas a centralidade institucional e a indispensabilidade dos atores não estão mais previamente garantidas, antes, em muitas delas, os Estados passam a ser um ator entre outros [aqui a versão mais radical é a de James Rosenau e sua interpretação das *governanças sem governo*]. Mas que fique bem claro, trata-se de instituições/ organizações/ associações secundárias que operam em escalas variadas e por vezes em sobreposição umas às outras, importando sobremaneira a estes autores, as que operam em escala global, ou ao menos em escala regional ou transnacional.

---

[1] Norberto Bobbio apresentou a seguinte distinção entre o Pluralismo dos antigos e o dos modernos: "Entendo por pluralismo dos antigos aquele que diante do Estado centralizador e nivelador reaviva o velho Estado dos segmentos ou das ordens, que a Revolução Francesa havia dado como morto, e a sociedade industrial avançada, cada vez mais dividida em classes antagônicas, tornou anacrônico [...] Por pluralismo dos modernos entendo aquele que, contra o mesmo Estado centralizador e apenas aparentemente nivelador (mas de fato profundamente inigualitário), utiliza no modo mais amplo e livre de preconceitos as conquistadas liberdades civis, e, em primeiro lugar, a liberdade de associação, para tornar mais difuso, mais ao alcance de todos, o poder político. Permanece de qualquer modo o dado de que, não obstante as diferenças entre os vários tipos de pluralismo, a descoberta das sociedades intermediárias, de onde quer que venha, traz sempre uma face voltada para o individuo e outra voltada para o Estado, e implica sempre um esforço para superar a antítese ou a identificação entre indivíduo e Estado, e para encontrar, senão a síntese, uma mediação entre os dois termos, ou até mesmo a sua superação." (Bobbio 1995: 328-9) Por esta definição, Montesquieu é considerado um pluralista antigo, Tocqueville e sua ardorosa defesa das associações civis norte-americanas, um pluralista na transição para o pluralismo dos modernos, e Robert Dahl, um pluralista moderno. Se seguirmos esta seqüência, a perspectiva globalistas (e não local ou nacional) dos autores aqui considerados configuraria uma modalidade "pós-moderna" ou "pós-nacional" de pluralismo.

Deste ponto de vista, conduzidos por este movimento multidimensional da globalização, um dos principais processos em curso identificado por esta abordagem é o de *reconfiguração das comunidades políticas*, que passam a incorporar agendas crescentemente globais ou, no mínimo, transnacionais/regional, muito além da agenda nacional ou local, com elas se combinando, sobrepondo-se e as reconfigurando. Comunidades políticas permeadas por instâncias decisórias mais difusas, compartilhadas com atores privados e da sociedade civil que ascenderam ou fortaleceram suas posições especialmente nas últimas seis décadas. Agendas constituídas com base em *identidades políticas* também múltiplas, cambiantes e complexas envolvendo cidadãos, organizações e instituições, que articulam assuntos e perspectivas individuais, familiares, grupais, comunitárias, nacionais, regionais e, crescentemente, globais.

Agendas envolvendo temas absolutamente centrais e de possível alcance global, tais como podem ser os assuntos *ambientais*, especialmente o aquecimento global, as formas de poluição e a destruição da camada de ozônio; os assuntos *econômicos*, especialmente a regulamentação dos fluxos financeiros, comerciais e de pessoas; os temas *legais*, envolvendo o arcabouço jurídico-institucional capaz de alinhar as múltiplas escalas e instâncias normativas e de poder, alinhamento, ao que parece, dado a partir de um centro decisório global, ou seja, primordialmente a partir do complexo de organizações da ONU; assuntos envolvendo a *segurança*, a proliferação de *armas*, inclusive as de destruição em massa e as *guerras* civis e entre as nações; *culturais*, envolvendo a ampliação e intensificação do trânsito de conteúdos culturais e de informação pelas diferentes mídias e meios de comunicação, facilidades que expõem e possibilitam aos cidadãos, grupos e comunidades do mundo estarem muito mais próximos entre si e com seus destinos muito mais interligados; a agenda dos *direitos humanos*, com suas múltiplas implicações sobre o papel das legislações, dos organismos internacionais, dos Estados e das organizações da sociedade civil na salvaguarda e fortalecimento dos direitos humanos enquanto direitos inalienáveis dos cidadãos cosmopolitas (e não de determinados Estados); e *políticos*, especialmente o arcabouço decisório global para a tomada de decisão sobre este amplo conjunto de questões.

Como resultado destas transformações, para os autores aqui considerados, não se pode mais pensar simplesmente em termos de Estados nacionais ou de comunidades políticas fechadas num determinado território, nem em coletividades plenamente isoladas, soberanas e autônomas. Deste modo, o poder – numa combinação não necessariamente bem elucidada entre poder econômico e poder político – vem sendo deslocado dos Estados nacionais para outras forças, agências, organizações ou instituições nas mais variadas escalas e configurações. O deslocamento da centralidade, ou, no mínimo, a relativização da primazia dos Estados e das agendas nacionais é uma das marcas mais características das novas comunidades políticas em ascensão no mundo contemporâneo.

Do ponto de vista das tradições de pensamento no campo das relações internacionais, as premissas intelectuais dos atores considerados neste capítulo aproximam-se do *liberalismo pluralista*, abordagem que se destaca por seu embate direto com as premissas e conclusões do realismo.[2] Neste embate, os liberais pluralistas tendem a enfatizar a construção de instâncias decisórias e aparatos institucionais e normativos (globais, internacionais, nacionais, regionais, locais e em níveis variados e combinados) como mecanismos que possibilitam que os Estados nacionais e os diferentes atores sociais envolvidos encontrem soluções duradouras e não conflitivas para os problemas que os afligem. Constituídos a partir do aprendizado e do uso da razão, estes mecanismos são respostas institucionais conscientes ao ambiente de anarquia, caos, desconfiança e insegurança que os teóricos do realismo observam no mundo – e consideram como insuperável. As instituições internacionais surgidas em Bretton Woods a partir do segundo pós-guerra, e que John G. Ruggie (2000) caracterizou como a

[2] No âmbito da teoria das relações internacionais os autores abordados nesta seção são também conhecidos como *neoliberais* (Baldwin 1993, Keohane 1993, 2001). Preferi adotar a denominação de liberais pluralistas por duas razões. De um lado, para não confundir com o sentido dominante que o termo neoliberalismo adquiriu no Brasil - muito próximo à noção que na Itália se atribuiu ao termo *liberismo*, ou seja, a versão essencialmente economicista do ultraliberalismo, com a qual não é razoável confundir diretamente o neoliberalismo das relações internacionais. De outro, por me parecer que traduz com maior precisão o pensamento dos autores enfocados nesta seção. David Held, ao lado de outros colegas, prefere ser identificado ao cosmopolitismo, uma não tão nova abordagem que traz para o centro da atenção as questões da cidadania e do cidadão global e os desafios para a realização da democracia nas instâncias decisórias e sistemas de leis que estão surgindo "acima", "abaixo" e "em paralelo" aos Estados nacionais, e que são fundamentais em questões que transcendem às fronteiras nacionais – como as questões de segurança internacional, meio ambiente, certas questões – em geral epidêmicas - de saúde pública e de regulação econômica e financeira. Ainda assim preferi a denominação *pluralista* por me parecer mais fiel à tradição que informa a sua análise, enquanto que a noção de *cosmopolitismo*, em minha leitura, corresponde mais ao seu projeto normativo e de vir a ser para "civilizar e democratizar a globalização".

ascensão do *embedded liberalism*, marcam um avanço institucional importante no campo internacional, com a adoção generalizada de políticas que combinam alguma liberalização comercial e políticas domésticas para amortecer ou compensar as possíveis perdas provocados pelos deslocamentos de mercado. (Garrett 2007)

O mundo *pós-anarquia* não é uma "selva" ou, ao menos, não é sempre e nem precisa ser uma selva povoada exclusivamente por Estados desconfiados o tempo todo e que, por não disporem de informações completas e seguras sobre as reais intenções dos seus Estados-oponentes, irão sempre se posicionar e construir suas ações a partir da pior intenção possível atribuída aos seus rivais. Além disso, para os autores abordados nesta seção, os Estados não são necessariamente hierarquias monolíticas, unidades indivisíveis e compactas dotadas de uma única racionalidade e intencionalidade, atributos em geral presumidos pelos teóricos do realismo. Os benefícios econômicos da paz, por exemplo, constam entre os princípios e interesses de alguns setores que podem contrabalançar as opções belicistas dos Estados.

A ênfase na constituição de "*instâncias de governança*" em diferentes formatos e escalas, mais do que na constituição ou atuação de *governos* ou de *Estados*, também pode ser considerada uma característica distintiva dos autores aqui considerados. Esta ênfase tem implicado a nítida ausência de preocupações com determinados assuntos "clássicos" nos debates sobre governo e Estado, tais como as questões associadas aos aparelhos institucionais e organizacionais dos Estados, ao complexo de questões associadas à burocracia (recrutamento, constituição, autonomia etc.), sobre as possíveis atribuições e *capacidades* dos Estados como agentes catalisadores para a promoção do desenvolvimento, ou a questão do *path dependence* institucional, ou seja, como presenças ou ausências de certos arranjos institucionais no passado perduram e se projetam no presente e no futuro, temas centrais, por exemplo, para os neoinstitucionalistas, tratados no capítulo a seguir.

A ênfase em entendimentos como o deslocamento da centralidade dos atores com jurisprudência e alcance regulatório nacional, a ascensão de instâncias de governança, a relativização, a desterritorialização e a crescente multiplicidade de identidades, de instâncias decisórias e de bases produtivas e distributivas, a observância das áreas "cinzas", "sobrepostas" ou "entre" categorias e escalas, a ênfase na velocidade e na intensidade das mudanças e da possibilidade das mudanças, nas interdependências

(mais do que em noções como autonomia e soberania), dentre outras, conferem certa aproximação desses autores com a narrativa *pós-moderna*. Especialmente se, a despeito da multiplicidade de definições que se possa dar ao termo, por pós-modernismo enfatizarmos os aspectos que a distingam da "condição moderna", como correspondendo especialmente à fase de ascensão e consolidação dos Estados nacionais, do sistema interestatal e dos atores, instituições e agendas geograficamente delimitadas, autônomas e configuradas em bases nacionais em todo o mundo. Por outro lado, não é certo que acompanhem uma certa ênfase pós-moderna de desconfiança para com as grandes narrativas, as narrativas gerais e válidas para todos os indivíduos, instituições etc. Certamente a narrativa dos autores aqui analisados não leva em consideração esta possível aspiração relativista e desconstrutivista de pós-modernos como Jean-François Lyotard[3]. Embora relativizante, a abordagem ora enfocada advoga a relativização de muitos processos e categorias *sob os auspícios dos imperativos da globalização*. Admitida esta premissa geral, todo o resto está, certamente, em transformação relativa.

Outra característica pela qual os global-transformacionistas certamente gostariam de ser identificados – particularmente os participantes da obra coletiva *Global transformations* (Held, McGrew, Goldblatt e Perraton 1999) – é como propositores de uma abordagem dos processos sociais contemporâneos formulada com base num

[3] É interessante notar que Lyotard em s*eu A condição Pós-Moderna* detectou importantes pressões para a transformação dos Estados promovidas basicamente pelas ascensão da mercantilizacao do conhecimento e de sua conversão em fonte fundamental para a acumulação nas sociedades pós-modernas e as implicações sobre as suas atribuições na produção e circulação do conhecimento e em seu relacionamento com os poderes privados: "Transformation in the nature of knowledge, then, could well have repercussions on the existing public powers, forcing them to reconsider their relations (both *de jure* and *de facto*) with the large corporations and, more generally, with civil society. The reopening of the world market, a return to vigorous economic competition, the breakdown of the hegemony of American capitalism, the decline of the socialist alternative, a probable opening of the Chinese market these and many other factors are already, at the end of the 1970s, preparing States for a serious reappraisal of the role they have been accustomed to playing since the 1930s: that of, guiding, or even directing investments. In this light, the new technologies can only increase the urgency of such a re-examination, since they make the information used 'in decision making (and therefore the means of control) even more mobile and subject to piracy." Ou ainda, [...] For the merchantilisation of knowledge is bound to affect the privilege the nation-states have enjoyed, and still enjoy, with respect to the production and distribution of learning. The notion that learning falls within the purview of the State, as the brain or mind of society [*sic*], will become more and more outdated with the increasing strength of the opposing principle, according to which society exists and progresses only if the messages circulating within it are rich in information and easy to decode. The ideology of communicational "transparency," which goes hand in hand with the commercialisation of knowledge, will begin to perceive the State as a factor of opacity and "noise." It is from this point of view that the problem of the relationship between economic and State powers threatens to arise with a new urgency". In Lyotard

www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/lyotard.htm

enfoque marcadamente *histórico* e com amplo recurso a métodos e recursos de pesquisa empírica. Provavelmente mais do que as demais teorias sociais enfocadas nesta tese, os autores analisados neste capítulo são os que mais explicitamente buscaram fundamentar as tendências e conclusões inferidas com base em *um certo conjunto de* informações empíricas. Por certo, o leitor de *Global Transformations* encontrará em cada um dos oito capítulos "temáticos" que o compõe[4] uma interpretação apreciavelmente exaustiva do processo de evolução histórica da globalização em cada um desses temas, sendo a periodização, os ritmos, intensidades e dinâmicas específicos a cada uma dessas frentes. Esta análise histórica é, como já mencionado, embasada numa ampla coleção de informações quantitativas e qualitativas. A lista de quadros, tabelas, figuras, mapas e boxes encontrados em *Global transformations* impressiona pela quantidade, variedade e extensividade, e constitui certamente uma das razões pelas quais este livro tem sido considerado como "*a obra definitiva sobre a globalização"* (Rosenau). Contudo, diga-se desde já, mesmo uma obra coletiva e com aspirações globalizantes como esta apresenta sérios problemas para fundamentar suas análises com base em informações para além daquelas observadas para o conjunto, importante, embora restrito dos SIACSs (Estados nas sociedades capitalistas avançadas, na tradução do acrônimo em inglês adotado pelos autores) primordialmente enfocados em *Global Transformations* e, quando muito, dos países que integram a OCDE.[5] Além desta, a observância de fenômenos tão amplos e ao mesmo tempo dotados de características e dinâmicas tão específicas também podem suscitar dúvidas legítimas sobre quão histórica de fato é a leitura histórica dos autores ora enfocados.[6]

Os autores considerados neste artigo também podem, ao seu modo, ser identificados como *institucionalistas* (sobre o assunto, ver em especial Woods 2005), incorporando

---

[4] A saber: 1. A transição do Estado territorial à política global; 2. Guerras, armas e segurança; 3. Comércio mundial; 4. Finanças; 5. Ascensão do poder das corporações multinacionais; 6. Migrações; 7. Cultura; e 8. Meio ambiente. Em sua Introdução, os autores lamentam a ausência de um capítulo sobre as relações entre a globalização e as inovações científico-tecnológicas.

[5] Os países preferencialmente enfocados pelos autores são: EUA, Inglaterra, Japão, França, Alemanha e Suécia.

[6] Não posso deixar de anotar que a busca da compreensão do caráter multifacetado da globalização e das variadas formas de seu desdobramento nos diferentes campos da vida humana e do planeta, combinada com a busca da fundamentação empírica dessas múltiplas faces da globalização, conferem à narrativa desses autores uma feição bastante descritiva, na qual é impossível deixar de se perceber, tanto o uso extensivo de vírgulas, ponto-e-vírgulas, apostos e outros recursos para a justa-posição de múltiplas informações, como a repetição/reprodução por vezes circular de temas e idéias.

esta categoria guarda-chuva basicamente em dois movimentos. De um lado, ao enfatizarem a relevância dos aparatos institucionais regionais, transnacionais ou globais que se constituem "acima", ao lado, ou "inter" Estados nacionais. De outro, como os diferentes *loci* de mediação entre os *imperativos globalizantes* e os seus impactos nacionais e locais. Deste modo, diferentemente dos institucionalistas históricos centrados no Estado, abordados adiante, que tendem a ressaltar a importância dos Estados e das instituições domésticas, especialmente aquelas em que as elites estatais conseguem exercer liderança para a mobilização de recursos para a transformação econômica e, conseqüentemente, para a globalização, os autores ora enfocados tendem a percorrer o caminho inverso, e partem das transformações globalizantes e de seus imperativos sobre as demais instituições territoriais domésticas. Deste ponto de vista, as perguntas centrais não são dirigidas sobre o que os Estados têm feito pela globalização, mas, preferencialmente, sobre o que a globalização tem feito com os Estados nacionais.

Do ponto de vista das instituições que se posicionam "acima" ou ao "lado" das instituições nacionais, a experiência de constituição da União Européia, intensificada após a completa dissolução da sua base política e da sua quase que total aniquilação como principal palco dos dois grandes conflitos mundiais, constitui, sem sombra de dúvida, a principal "fonte de inspiração". A verdadeira (re)ascensão a partir das cinzas da idéia e da constituição política, econômica, institucional, jurídica, cultural e social da União Européia, verificada no curto espaço das últimas cinco décadas, oferece, também, e por outro lado, um contraponto ao fenômeno mais geral identificado por estes autores de ascensão e proliferação de instâncias decisórias e de poder nas esferas privada e do terceiro setor. Especialmente para autores como Held e associados, não se trata propriamente de um mundo completamente sem centros decisórios relevantes (ou indistintamente relevantes). Pelo menos é isso o que se depreende da ênfase que atribuem, por exemplo, à relevância e ao alcance em escala regional (e com potencial global) dos sistemas legais e regulatórios constituídos especialmente no âmbito da Comunidade Européia. Ainda sobre este ponto, a constatação de Urbinati sobre os laços europeizantes mais antigos de duas de suas variantes mais sofisticadas, a abordagem *cosmopolita* de Held e Archibugi e a da *democracia pós-nacional* de Jürgen Habermas, apresenta aspectos instigantes:

> The European integration actualizes the century old ideal of radical and democratic European intellectuals to make their continent the laboratory of a world order alternative to other hegemonic models: first national-socialism, then communism, and presently a deregulated global capitalism. The European Union is the daughter of the vision of a peaceful continent inhabited by democratic nations that inspired European intellectuals beginning with the age of the Enlightenment and the age of the democratic revolutions of 1848. As a subterranean current, this vision linked together Kant's cosmopolitan liberalism, Condorcet's democratic universalism, and Giuseppe Mazzini's cosmopolitan law of nations. The European political integration gives this old idea a new rebirth, and, furthermore, inspires theorists of democratic cosmopolitanism. The institutional and legal networks that have been enveloping European states and peoples since the 1950s have served as the template for a bolder view of transnationality and pacifism. It is no coincidence that the pioneers of both cosmopolitical and postnational democracy are mainly European. (Urbinati:2002:5)

A regionalização não é encarada por estes autores como um processo em oposição à globalização, antes pelo contrário, a integra de forma bastante adequada.

Contudo, apesar destas similaridades gerais, é preciso que se desenvolva uma análise mais atenta desta abordagem a que venho chamando de *global-pluralista ou global transformacionista.* Diferentemente da forma apresentada nos demais capítulo em que exploro comparativamente ao menos duas variantes no interior de cada uma das vertentes intelectuais e políticas estudadas, este capítulo estará centrado nos trabalhos coletivos articuladas principalmente em torno a David Held e Anthony McGrew, professores ingleses que, ao que tudo indica, têm organizado parte significativa da produção intelectual desta abordagem.[7]

A intrincada globalização das globalizações e seus impactos sobre Estados, a governança e a democracia nos trabalhos de Held e associados

Embora o escopo desta tese não inclua uma leitura exegética, minuciosa e finamente historicizada da obra do politólogo David Held, creio ser correto inferir que boa parte das questões que serão enfocadas nas próximas páginas deste capítulo ou não estavam presentes nos seus trabalhos anteriores à segunda metade da década de 1990, ou só o estavam na forma de esboços preliminares. Tanto no seu *Modelos de Democracia* (Held

[7] O livro coletivo e que pode ser considerado fundador desta corrente teórica, o *Global Transformations*, organizado por Held, McGrew, Goldblatt e Perraton, não indica autoria específica dos seus oito capítulos, o que faz com que a considere efetivamente como uma obra coletiva de Held e associados.

1987), na coletânea de artigos *Political Theory and the Modern State* (Held 1993, originalmente publicada em 1989) ou, ainda, no livro, organizado juntamente com Joel Krieger, *The State in Capitalist Europe* (Held e Krieger 1984), que estão certamente entre seus principais trabalhos intelectuais anteriores às obras coletivas da segunda metade dos anos 1990 em diante, pode-se afirmar a presença de uma leitura "convencional" – o que não significa banal – sobre temas absolutamente cruciais como a configuração das comunidades políticas, a configuração e o papel dos Estados e da sociedade civil, as condições de realização da democracia, e mesmo sobre o crescimento do poder das grandes corporações transnacionais. Para todos estes e outros temas, que sofrerão uma reviravolta intelectual poucos anos depois, a referência central era ao plano nacional, à agenda, ao Estado, aos atores nacionais. A escala nacional é que estavam no centro de atenção e da cena política e econômica das sociedades.

O principal desafio para as sociedades contemporâneas detectado pelo autor em seus trabalhos iniciais – qual seja, a realização do duplo processo de democratização, desdobrado na busca da reestruturação das instituições do Estado e de expansão da autonomia da sociedade civil – trazem os Estados nacionais como os principais agentes. Se um dos principais temas da agenda das sociedades dos anos 1970/1980 for a condução do processo de "dupla democratização", lá estarão os Estados no centro da cena, já que:

> State institutions must be viewed as necessary device for enacting legislation, promulgating new policies, containing inevitable conflict between particular interests, and preventing civil society from falling victim to new forms of inequality and tyranny. Institutions of representative democracy are an inescapable element for coordination of and authorizing these activities,[...] (Held, 1993, 167)

Mais ainda, o papel dos Estados nacionais era identificado como central também para garantir as condições para o florescimento de uma sociedade civil independente e segura. A ausência de aparatos de proteção, redistribuição e de mediação de conflitos, que só podem ser oferecidos por Estados democráticos, podem tornar as lutas na sociedade civil fragmentadas, disruptivas, portadoras de novas e tirânicas formas de desigualdades de poder, riqueza e status. (Idem, ibidem) Embora não tenha identificado em sua obra uma formulação mais exaustiva sobre a "sociedade civil", pode-se inferir a indispensabilidade dos aparatos estatais para a configuração de algumas das

características da sociedade civil: sem Estados democráticos e democratizantes não pode haver sociedade civil autônoma e altiva. Os riscos de cooptação, controle, circunscrição às tarefas e agendas absolutamente secundárias quando não irrelevantes, conluio, manipulação etc. por parte dos Estados sobre a sociedade civil, além da diferenças nos acessos aos recursos e aos benefícios só deixariam de ocorrer se as instituições estatais se democratizassem. O *princípio da autonomia*, ou seja, o território de convergência positiva entre liberalismo e marxismo, as duas principais matrizes ideológicas que o autor adota como suas principais inspirações, só poderia ser alcançado com o duplo avanço democrático, e este, por sua vez, só pode ser alcançado por Estados democráticos. Este é, ao que tudo indica, o núcleo de seu projeto de pensar o que a democracia deveria significar naquele período.[8]

Tudo bastante "normal". Daria para se poder dizer que se tratava de uma agenda social-democrata convencional. Impactada, contudo, pela crítica neoliberal bastante persuasiva em seu país, sua leitura daquele período mostrou-se inclinada a admitir uma participação muito mais ativa das forças dos mercados após as evidências de fracassos dos "socialismo administrado pelo Estado", como o autor caracterizava a atuação de Estados como o da Inglaterra do período. Com seus aparatos de bem-estar excessivos e indutores de comportamentos de dependência passiva por parte das populações à provisão de programas estatais, conduzidos por burocracias extensivas, intrusivas e insensíveis aos interesses que não os dela própria.[9] A equalização dos termos burocracia & socialismo, e destes, assim unidos, à noção de ineficiência e de intrusão indevida na vida dos cidadãos – uma formulação bastante próxima, neste aspecto,

---

[8] É provável que os primeiros deslocamentos do "nacional" para o "global" na reflexão de Held encontre-se no artigo de 1991 "Democracy, the nation-state, and the global system", publicado in HELD, D. (Ed.) *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press, artigo no qual o autor desenvolveu (cfe. referências encontrada em Held et al 1999:9) a idéia do advento de um "novo regime de soberania" que estaria deslocando as concepções tradicionais do Estado como uma forma de poder publico absoluto, indivisível, exclusivo no território etc.

[9] A avaliação de Held não deixa dúvidas: "the British model of state-administered socialism – nationalized industry, state-provided health services, households regulated on the model of the patriarchal family through social services and so on – assumed that state power could become the caretaker of existence. Intervening in social life by securing capital investiment, reducing unemployment and expanding welfare opportunities, the state tended to assume omniscience over questions of needs and wants. The effect was to encourage the passive consumption of state provision and, in so doing, seriously to undermine people`s confidence in directing their own lives." Tudo isso teria provocado, conclui Held, um declínio geral na legitimidade do 'socialismo'. (Held, 1993:163)

àquela de Schumpeter em seu *Capitalismo, Socialimo e Democracia* – abrem um grande espaço para as iniciativas da sociedade civil e das empresas privadas.

A história avança, entram em cena novas forças, a globalização impõe-se no cenário com uma força impactante. O encontro do estudioso de teoria política David Held com Anthony McGrew, um especialista em teoria das relações internacionais, e posteriormente, com o economista Jonathan Perraton e com David Goldblatt, jovem pesquisador com formação em teoria social e questões ambientais, representa uma importante transformação na produção intelectual desses autores. Vejamos com maior atenção os principais elementos desta nova interpretação global transformacionista das sociedades contemporâneas.

As várias faces da globalização e seus diferentes impactos sobre os Estados nacionais

O trabalho coletivo de Held, Mcgrew, Goldlatt e Perraton (Held et al 1999) sustenta a ambiciosa tarefa de apresentar uma interpretação abrangente, convincente e calcada numa análise sistemática dos principais componentes da globalização, uma análise de tal ordem que deveria ser capaz de discernir os fenômenos efêmeros daqueles desenvolvimentos que indicam o advento de transformações na natureza, forma e perspectivas das comunidades humanas (Held et al 1). Tratava-se de contribuir para livrar-nos do lado "pop" e superficial que a idéia de globalização carrega consigo, tão fácil de ser empregada quanto enganosa em seu uso (o lado *catch-idea* da globalização*)*. O *Global Transformations* propõe-se, pois, a ser um antídoto a estas leituras simplificadas que dominavam a retórica do período.

Pautando-se pelo extenso debate estabelecido entre *hiperglobalistas* e *céticos,* a abordagem *transformacionista* deste projeto coletivo foi organizado em torno de quatro grandes questões: o que é e como a globalização pode ser definida; se a globalização contemporânea representa uma nova condição para a vida humana ou se é apenas um evento frívolo e passageiro; se a globalização está associada ao declínio, à ressurgência ou à transformação do poder dos Estados; e se a globalização contemporânea impõe novos limites à política, ou, em termos mais concretos e normativos, se a globalização pode ou não ser *civilizada e democratizada.*

Neste debate, os *globalistas transformacionistas* recusaram, de um lado, as interpretações reducionistas e a-históricas dos *hiperglobalistas*, que, como vimos no capítulo anterior, tenderam a definir a globalização como um fenômeno dirigido essencialmente pelas forças da economia e por inovações tecnológicas, sem maiores preocupações em demonstrar empiricamente a abrangência, a consistência e os reais impactos da globalização. A globalização é um processo muito mais abrangente, com *drivers*, tendências e impactos que precisam ser muito melhor investigados do que as generalizações propostas por autores como Ohmae e Wriston.

Por outro lado, trataram de relativizar a crítica dos *céticos* aos *hiperglobalistas*. Há muito de exagero, superficialidade, reducionismo e pura ideologia (ou construção social) nas teses convencionais da globalização, como corretamente apontaram autores como Hirst e Thompson em sua releitura (também empírica) dos processos econômicos comumente associados à globalização. Contudo, embora não desconsiderando que o discurso da globalização pode servir aos interesses de poderosas forças sociais (Held e McGrew 2007), não se trata simplesmente de descartar esta noção como um *mito desnecessário*, como estes autores irão defender. Não é porque não se alcançou os padrões ideais de um mercado completamente integrado em escala global e com preços e taxas de juros similares em todos os países do mundo que não se pode falar de uma fase de globalização contemporânea. O erro metodológico de incorporar a *lei do preço único* como parâmetro para a verificação do nível de globalização, argumentarão Held e associados, é que ela também não se verifica no plano nacional e, mesmo assim, se pode falar adequadamente de economias nacionais. Mesmo que, como com alguma razão apontaram os *céticos*, as proporções entre comércio externo e PNB, assim como indicadores de migração e de investimento externo, verificados no final do século XIX sejam até maiores do que os verificados ao final do século XX, contudo, esta evidência, por si só não é suficiente para revelar a importância e os impactos do comércio nos dois períodos.

Também não faz sentido em se inferir *a priori* um sentido unívoco e determinado para a globalização, seja de uma crescente uniformidade com base numa cultura global de consumo, como pretendem os hiperglobalistas, seja de ampliação da desigualdade entre os países do Norte e os do Sul e de concentração dos fluxos econômicos nos países das três regiões dominantes, como argumentam alguns dos céticos. Do ponto de

vista dos globalistas transformacionistas, seria muito mais correto compreender a globalização como um processo complexo *sem um fim determinado e assegurado*. As múltiplas forças que operam na globalização, como veremos melhor abaixo, tendem a ampliar a interdependência entre todas as regiões, países e povos, diminuindo as fronteiras entre o internacional e o doméstico. Este contexto de crescente hibridização, captado na noção de *intermestic,* estaria induzindo a reconfiguração das clivagens essencialmente geográficas entre Sul/Norte e centro/periferia: o "centro" está cada vez mais presente na "periferia" e a "periferia" está cada vez mais presente no "centro". [North and South, First World and Third World, are no longer 'out there' but nestled together within all the world`s major cities]. Um novo padrão de estratificação social global mais adequado, propõem os autores, seria aquele expresso com base em três *círculos concêntricos*, presentes em todo o mundo (em especial nas grandes cidades), compostos pelas elites, por um círculo intermediário de "beneficiados", e os marginalizados(Held et al 1999:8), não sendo claro qual o entendimento desses autores deste balanço – ainda que provisório – sobre a desigualdade possivelmente provocada pela globalização contemporânea.[10]

Ambígua também é a posição dos globalistas transformacionistas em relação à proposição defendida por alguns *céticos* com Linda Weiss e outros neoinstitucionalistas de que a globalização também não implicaria na uniformização das políticas econômicas adotadas pelos países, antes ao contrário, como veremos em detalhes no próximo capítulo. Em algumas frentes, como cultura, meio ambiente, finanças e comércio, parece que os Estados nacionais perdem autonomia e soberania e passam a seguir as políticas preferidas pelas forças da globalização ou da regionalização, enquanto que em outras, os Estados retém ou mesmo ampliam suas atribuições:

> *Rather than globalization bringing about the 'end of the state', it has encouraged a spectrum of adjustment strategies and, in certain respects, a more activist state. Accordingly, the power of national governments is not necessarily diminished by globalization but on the*

[10] Mesmo tendo se defrontado diretamente com este espinhoso tema em recente publicação (Held e Kaya, 2007), não é claro o entendimento dos autores sobre o tema, e esta indefinição é sintomática de sua posição intrinsecamente pluralista, relativizante e "em andamento".

> *contrary is being reconstituted and restructured in response to the growing complexity of processes of governance in a more interconnected world.* (Held et al 1999:9)

Em síntese, alguns elementos centrais da definição de globalização por parte destes autores pode ser apresentada.

1. Longe de ser um fenômeno dirigido exclusivamente por forças econômicas, tecnológicas ou culturais, a globalização pode ser melhor compreendida como um processo *altamente diferenciado,* que se expressa em *todos os principais domínios da atividade social* (GT 12), incluindo o econômico, o político, o cultural, as guerras, o meio ambiente e o científico. Esta abordagem multidimensional da globalização é atribuída à influências weberianas e/ou do pós-marxismo e do pós-estruturalismo e seus entendimentos da realidade social como constituída por ordens institucionais ou redes de poder distintas, embora interconectadas. (Held e McGrew 2007: 6)

2. Trata-se de um processo em aberto e em andamento, e não de uma determinada situação ou um fim. A globalização se refere a um padrão de crescente interconectividade global em todos os domínios da vida social. (GT 27) Na medida em que em cada uma dessas ordens institucionais ou redes de poder pode e tende a apresentar história, contexto e evoluções distintas entre si (não é de se esperar, argumentarão, que a globalização cultural, por exemplo, irá replicar a globalização econômica), não é admissível enclausurar a globalização num fim único e linear.

3. Na medida em que os processos, diferenciados e multifacetados, nos quais a globalização se desdobra tendem a perpassar as fronteiras territoriais, a globalização está associada a intensos movimentos de *desterritorialização* e *reterritorialização*, em escalas que vão do local ao global (e vice-versas) e em movimentos que articulam indivíduos, organizações e instituições nestas mais variadas combinações de escopos territoriais. Deste modo, é bastante plausível se pensar a globalização como um processo que *envolve uma complexa desterritorialização e reterritorialização do poder político e econômico*, sendo melhor compreendida como um processo *aterritorial.* (GT 28)

4. A globalização tem apresentado apreciável diferenciação em seus tempos ("início", ritmos, crises, reveses etc.) e geografia nos diferentes domínios em que ocorre. Embora

não possa ser considerada como um processo irreversível, é plausível se admitir que em muitas dimensões, os caminhos já trilhados apontam para mudanças mais consistentes, que alteram a natureza dos processos e não são apenas mudanças superficiais.

5. Globalização envolve poder, expressa-se sob a forma de poder. Num sistema global crescentemente interconectado, as decisões (ou não decisões) tomadas por agências num determinado território ou continente podem afetar populações, instituições, comunidades e/ou famílias nas demais partes do mundo. A crescente relevância de redes e *loci* decisórios distantes daqueles sobre os quais as conseqüências de suas decisões irão incidir, assim como, a questão da composição dessas redes/instâncias de poder, problematizam a *responsabilidade política* (assunto retomado em Held 2005). As relações de poder são, portanto, configuradas e reconfiguradas à distância. Deste modo, se estamos falando de um processo que envolve poder, a globalização não pode ser considerada um processo neutro ou passivo: *patterns of global stratification mediate access to sites of power, while the consequences of globalization are unevenly experienced.* (GT 28)

Identifiquemos nas próximas seções as distintas implicações para os Estados nacionais apontados por Held e associados nas frentes tratadas pelos autores nas quais a globalização se desdobra.[11]

O poder da violência: a globalização e os aparatos de guerras, armas e de segurança

Se a globalização deve ser compreendida como um longo e multifacetado processo histórico eivado por assuntos de poder, então, os aparatos de violência (organizada ou não), armas, guerras e segurança devem ser considerados com toda a atenção, afinal, estamos tratando das formas mais primárias de exercício da dominação e de poder

[11] Esta é uma leitura/interpretação sintética que, naturalmente, não substitui ao leitor mais exigente a leitura do texto original. Como esta tese tem um foco de interesses preciso, ela está dirigida à observação dos argumentos mais diretamente relacionados aos impactos dessas diferentes, porém interconectadas, frentes de desdobramento da globalização sobre os Estados nacionais, deixando de observar, por outro lado, uma série de outros aspectos tratados mais amiúde pelos autores ao longo do *Global Transformations*. Uma das "edições" mais fortes que pratiquei nesta leitura seletiva foi partir do estágio contemporâneo das diferentes globalizações consideradas, não recompondo toda a – na maior parte das vezes muito rica – descrição histórica desses processos.

sobre outros povos e comunidades. Desde as primeiras civilizações até os dias atuais, o uso da violência organizada por meio de forças militares (mais ou menos) regulares tem sido decisiva para a globalização dos assuntos humanos. (GT 87) Os movimentos de expansão dos impérios – e conseqüentemente da sorte e do destino dos territórios ocupados – têm sido moldados decisivamente pela violência organizada e pela tecnologia militar. Se o assunto for a consolidação de fronteiras territoriais e o exercício da dominação econômica, política e cultural no interior das fronteiras asseguradas ou conquistadas, então as forças militares têm exercido uma preponderância inquestionável.

Mais ainda, o último século teria presenciado um intenso movimento de globalização militar, expresso, entre outros, na extrema rivalidade geopolítica demonstrada pelas potências imperiais (especialmente nas duas grandes guerras mundiais e na grotesca partilha da África), na universalização da forma organizada da violência em forças armadas regulares nacionais, na configuração de um comércio mundial de armas, com seus aparatos de produção, financiamento, inovação tecnológica e difusão de armamentos em escala global e na evolução dos sistemas de alianças internacionais e das instituições de segurança internacional.

Destes macro-processos no sentido da globalização militar, o movimento de consolidação dos sistemas de alianças internacionais e de afirmação das instituições de segurança internacional, por mais falhos que possam ser, têm significado uma transformação profunda do papel dos Estados nacionais como os agentes exclusivos na deliberação sobre os assuntos de guerra e paz entre as nações (e mesmo no interior dos países). Além do fato de que a produção e a comercialização de armas virem sendo crescentemente dominadas por grandes monopólios e oligopólios privados com operações cada vez mais transnacionais e que fornecem armamentos e tecnologias militares para Estados (e milícias) em todo o mundo, os autores do *Global Transformations* atribuem à ascensão e consolidação das alianças internacionais (como a OTAN) e dos fóruns e aparatos de segurança internacional (como os conselhos de segurança da ONU e de outras organizações regionais como OEA e Comunidade Européia) como as principais forças de deslocamento da autonomia e soberania dos Estados nacionais no mundo do segundo pós-guerra.

O processo de crescente industrialização e mercantilização dos armamentos e tecnologias militares intensificado no século XIX, apresenta características marcantes nas últimas décadas. Levando-se em consideração o caráter altamente hierarquizado na produção, exportação, importação, desenvolvimento tecnológico e na detenção de armas de destruição em massa característico do setor[12], a industrialização das armas apresentou um movimento de crescente participação de corporações privadas em todos os elos desta cadeia industrial em substituição ao modelo de suprimento de armas e equipamentos militares exclusiva ou primordialmente efetuado por agências militares estatais. Esta crescente privatização e incorporação de parâmetros civis na indústria de armamentos implica a adoção de estratégias privadas de alianças empresariais, de instalação de filiais e subsidiárias em outros países, a adoção de contratos de produção e de fornecimento, com a concomitante transnacionalização da produção e distribuição de armas e de seus componentes por diferentes regiões do planeta (produtos militares podem, deste modo, sem espionagem, serem comercializados para outros países antes mesmo de serem comprados nos seus países de origem). Mesmo o país mais poderoso do planeta depende de seus fornecedores privados – alguns dos quais estrangeiros - se quiser pôr em funcionamento satélites, mísseis e caças.[13] Também em decorrência deste processo, as fronteiras entre o mundo civil e o militar tornam-se mais difusos, já que muitas das equipes de experts e das inovações de empresas "civis" migram para o mundo militar, e vice-versa.

Embora este movimento de "civilianização" e privatização da indústria militar seja bastante relevante para o declínio da autonomia e soberania dos Estados nacionais, esta dimensão é incorporada como um argumento lateral da tese da relativização da autonomia decisória dos Estados nacionais provocadas pela globalização do mundo

[12] De acordo com a estratificação adotada pelos autores, há quatro camadas hierárquicas na indústria militar: a primeira, a camada de fornecedores, ocupada pelas superpotências de inovação militar e tecnológicas (restando neste grupo apenas os EUA após as dissolução da URSS); a segunda camada de fornecedores, e que são grandes produtores e adaptadores de tecnologias e sistemas de armamentos (dentre os 15 países aqui classificados, incluem-se países como Rússia, Inglaterra, França, Alemanha e Japão); a terceira camada, de fornecedores que reproduzem e copiam as tecnologias e os softwares existentes (lista de 16 países, na qual se encontram Brasil, Índia, Paquistão, Turquia e Grécia, entre outros); e o quarto escalão, formado pelos países meramente compradores, composto pelos demais países do mundo.

[13] Com relação a este assunto, escreverão os autores: "[...] it is instructive to note that in 1989, 38 per cent of US military semiconductors were imported, while Pentagon 'cannot put a single missile or aircraft up in the sky without the help of three Japanese companies that provide 95% of the ceramic package that protect their electronics". (Economist Intelligency Unit, 1994, p.18, citado in GT p. 123)

militar. Isso talvez ocorra porque, embora declinantes nas últimas décadas, os orçamentos dos Estados nacionais (e portanto algum grau de rivalidade entre as nações) integram, sem indícios de surgimento de rivais (civis, para-militares ou transnacionais) à altura, os fundamentos centrais da economia política internacional da indústria militar.

Por outro lado, se é verdade que as duas grandes guerras mundiais vividas no século XX foram demonstrações cabais (e desastrosas) da autonomia e da soberania dos Estados nacionais e suas pretensões imperiais, e deixaram em evidência a capacidade de defender o território nacional e de declarar guerra com outras nações como atributos fundantes da *razão de ser* dos Estados nacionais modernos, a ordem mundial que emerge no segundo pós-guerra estaria relativizando esta capacidade de os Estados nacionais agirem autonomamente especialmente quanto ao uso da força militar e das declarações de guerra. Desta perspectiva, 1945 representou não apenas o deslocamento da hegemonia mundial dos países da Europa ocidental para os Estados Unidos e União Soviética, como também o início de um processo mais estrutural em que a gestão da defesa e a construção da política de defesa dos diferentes países em todo o mundo, e em especial dos seis países destacadamente analisados pelos autores (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Inglaterra e Suécia), deixaria de ser um assunto exclusivamente nacional.

A consolidação da OTAN e de outros comitês e fóruns multinacionais de defesa (como a Organização Européia de Cooperação e Segurança, a Conferência das Nações Unidas para o Desarmamento, e o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis), combinado com a proliferação de burocracias militares transnacionais e a rede de especialistas internacionais em armamento e segurança e com a produção e comercialização internacionalizada de defesa e de armas, entre outros fatores, estariam contribuindo, argumentam os autores, para o "transbordamento" do circuito decisório sobre a política de defesa estendendo-o para além das fronteiras e das agências nacionais. (GT 144) Diante deste novo contexto no qual o entrelaçamento decisório na forma de compromissos, tratados, órgãos colegiados, comitês consultivos e similares estão deslocando a capacidade de ação autônoma dos Estados para "cima", a soberania da segurança territorial não pode mais ser considerada um atributo decisivo para a definição dos Estados contemporâneos. Antes, pelo contrário, no caso da segurança, a

própria legitimidade dos Estados modernos parece depender do abandono desta pretensão de autonomia. A independência decisória em questões de segurança e defesa pode significar menos poder e um perigoso isolamento no concerto inter-estatal. Nestes termos, concluem os autores, a globalização da ordem militar *fere o coração da noção de Estados independentes, de independência decisória como um atributo do Estado. (GT 143)*

Isso não quer dizer que os Estados nacionais percam seu poder soberano *de jure* para declarar guerra ou (ameaçar) utilizar da força militar, e que estas deliberações tenham sido transferidas para alguma autoridade superior. Embora os países estejam inseridos diferentemente na ordem militar mundial, a confirmação da autonomia dos Estados nacionais está sujeita à poderosas forças transformadoras promovidas pela globalização militar no sentido de uma *política global de segurança* com feições marcadamente regionais.

> O aprofundamento da agenda de segurança, combinada com a institucionalização da defesa (e segurança) cooperativa e a regulação global do poder militar, têm contribuído para uma ampliação (broadening) da política de defesa e segurança. [...] Não se está sugerindo com isso que o fim do Estado-nação soberano está próximo; ao *contrário*, o Estado continua central para a ordem militar mundial. Antes, o que se argumenta é que a globalização militar contemporânea está contribuindo, junto com outros aspectos da globalização, para a reconstituição da soberania, da autonomia e da democracia, ou seja, para a reconstituição do Estado-nação moderno. (GT 148)

Portanto, e em suma, no terreno da segurança e das armas, tento para a globalização e para o declínio da autonomia e da soberania dos Estados nacionais.

Um só mercado? A globalização e o comércio mundial

O comércio, ao lado do movimento das pessoas, tem sido um dos esteios mais antigos e impactantes dos movimentos de expansão da globalização. Isso porque, argumentam os autores, o comércio tende a provocar transformações não apenas nos setores dos produtos e serviços diretamente comercializados, mas também nos hábitos de consumo das populações, nas instituições de intermediação e regulação das práticas comerciais e, mesmo, no conjunto das atividades econômicas nos territórios envolvidos em trocas internacionais.

Seja porque a plena auto-suficiência não figure entre os atributos de nenhuma comunidade, território ou nação, seja porque padrões de consumo impulsionam a busca do comércio de longo distância, seja em decorrência de diferenciais tecnológicos entre os países, ou, ainda, porque a produção e a comercialização dos diferentes produtos tende a ser feita crescentemente com base em organizações privadas orientadas à produção para a comercialização com lucros, e desde que o comércio além-fronteiras oferece oportunidades bastante atrativas para a obtenção deste fim, o comércio com o exterior, também para estes autores, tem sido elemento central para a configuração da globalização e da modelagem dos rumos e das sortes das nações.[14]

Na construção de sua argumentação sobre o tema, os autores tratam de operar com um conceito menos formal e esquemático de mercados, como os frágeis retratos repetidos pelos manuais de economia neoclássica, e de mercado mundial, como os conceitos que autores como Gamble, ou Hirst e Thompson formularam a partir de princípios "ideais" como a lei do preço único. Nesta construção, é importante lembrar ainda que os autores não consideram a escala regional, a *regionalização* das atividades como uma negação ou uma oposição aos processos de globalização, como os autores atribuem a alguns céticos. Antes, pelo contrário, a constituição de laços regionais mais intensos faz parte de um movimento estrutural de migração dos centros decisórios para acima dos Estados nacionais. Tendo estas premissas em mente, para um mercado mundial existir, argumentarão os autores, é preciso que: (a) existam níveis significativos e regularizados de comércio de produtos (ou serviços) em escala inter-regional; e que (b) as barreiras ao comércio – na forma de custos de transporte ou na de protecionismos – tenham declinado suficientemente para permitir que produtores de uma região consigam competir com os produtores de outra. Esta competição, que tende crescentemente a envolver a escala global, reconhecerão os autores, não ocorre necessariamente em condições perfeitas: *alguns mercados têm sido periodicamente sujeitos à intervenções na forma de acordos internacionais de mercadorias, alguns têm sido manipulados por atores centrais, enquanto outros têm sido cartelizados*. (GT 150) [15]

---

[14] Veremos no capítulo 4 que a relevância do comércio de longa distância é crucial também para a interpretação de E. Wallerstein, que o faz, contudo de uma perspectiva bastante distinta dos autores ora considerados.

[15] Chamo a atenção de que os dois parâmetros básicos com que os autores definiram a existência de mercados mundiais – níveis significativos e regularizados de comércio, e barreiras não-impeditivas – não

Pode-se inferir da leitura do trabalho dos autores que o comércio mundial vem se desdobrando ao longo da história, com alguns percalços é bem verdade, mas vem seguramente avançando. Ultrapassadas as barreiras protecionistas mais fortes – erigidas a partir da proliferação de práticas mercantilistas no século XVII – pela derrubada das legislações que impunham altas tarifas ou restrições ao comércio entre as nações (movimento exemplificado pela revogação das *Corn Laws* e suas tarifas sobre a importação de grãos, em 1846, e a revogação dos *Navigations Acts,* em 1849), o mercado internacional ganhou um forte impulso também em decorrência da adoção crescente do princípio da *nação mais favorecida*. O princípio básico de que devem vigorar, para todos os países, as mesmas condições de comércio estabelecidas com o principal parceiro comercial, como forma de coibir a discriminação comercial entre os países teria sido decisivo para o lançamento das bases das regulações gerais para o comércio entre as nações, traduzidas de modo mais efetivo nos quatro princípios que nortearam o Acordo Geral de Tarifas e Comércio nascido na saída da segunda guerra mundial. [16]

Na mesma direção do fortalecimento do comércio mundial, a revolução industrial, com seus impulsos para a regularidade e sistematicidade produtiva e comercial, também apresentou um impulso estrutural para a ampliação da escala do comércio. A sina produtiva do capitalismo industrial impele seus setores, suas organizações e instituições para o comércio mundial (não importando aos autores ora abordados as questões da origem do capitalismo e de setores econômicos em cadeias de valor já internacionalizadas ou preponderantemente nacionais). Embora não integrem os argumentos dos autores, não lhes seria estranho considerar que no exterior residem oportunidades de maiores lucros, de novos mercados, de novas oportunidades de

---

são plenamente definidos e nem demonstrados ao longo da exposição. Um certo formalismo legalista parece se sobrepor ao esforço da demonstração acurada (e certamente mais complexa) da hipótese, por exemplo, da inexistência de "barreiras" comerciais entre os países. Deixa-se entender que a existência dos princípios do most favored nation e do GATT, indicados adiante, são aceitos e praticados por todos os países, nas diferentes regiões do planeta, quando intercambiam entre si. Mesmo que apenas uma parcela das disputas e litígios comerciais entre produtores e comerciantes internacionais sejam formalizados no GATT ou na OMC, este certamente seria um campo de investigação que poderia trazer elementos interessantes para as teses dos autores sobre a regularidade do comércio, a existência e a legitimidade das regulações do comércio internacional, e a inexistência de *barreiras* – tarifárias e não-tarifárias – ao comércio.

[16] Os quatro princípios que fundamentam o GATT e a OMC, segundo os autores, são os seguintes: i. Princípio da não-discriminação; ii. Princípio da reciprocidade; iii. Princípio da transparência; e iv. O principio do comércio justo. (GT 164)

negócios, de afastamento das fases de baixa e de crise nos mercados locais. De um ponto de vista mais conjuntural, também os fundamentos de estabilidade comercial oferecidos pelo padrão-ouro, teriam garantido as bases econômicas e institucionais para a forte expansão do comércio mundial verificado nas décadas finais do século XIX. (GT 154-5) deste modo, no período 1870 a 1914, o crescimento do comércio entre os países ocorreu numa taxa média de 3.5% ao ano, acima da taxa de crescimento do produto real – estimado na taxa de 2,7% anual. (GT 156) Um crescimento similar foi verificado também nos países em desenvolvimento, especialmente para aqueles com setores primário-exportadores melhor estruturados como Austrália, Canadá. Argentina, África do Sul. (GT 157-161) Neste período de ascensão do comércio mundial, os autores constatam, que ocorreu um leve deslocamento do comércio entre os países desenvolvidos (que declina de 45% do total do comércio mundial em 1876, para 40% em 1928), melhorando consideravelmente a participação do comércio entre os países em desenvolvimento (que passa de apenas 4% do total do comércio mundial em 1876, para 11% deste volume no ano de 1928), enquanto que o comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento manteve-se relativamente estabilizado, próximo aos 50% do comércio mundial ao longo do mencionado período.

O declínio dos níveis de comércio mundial verificados no interlúdio entre as duas grandes guerras (quando voltaram a vigorar práticas protecionistas de busca de transferência dos custos das recessões para os parceiros comerciais) voltou a ser revertido com o novo ciclo de crescimento do comércio internacional no período 1950-1973, quando o comércio mundial retomou seu crescimento acima dos níveis de crescimento do produto interno (em média 5.8% ao ano contra 3,9% de crescimento do produto ao ano). O aspecto central da argumentação dos autores para explicar este novo período de crescimento do comércio mundial está associado basicamente ao fortalecimento do aparato institucional internacional de regulação do comércio mundial. O acordo de Bretton Woods, nesta perspectiva, ofereceu não apenas a estabilidade e a previsibilidade econômica de um sistema de taxas de câmbio fixas, como as bases para uma ordem multilateral de comércio. Dava-se início, pois, ao movimento de suplantação das práticas de acordos bilaterais que estiveram na base da expansão comercial do período 1870-1914. Na ausência de uma Organização Internacional do Comércio, solicitada pela Havana Charter em 1947, emergiu o Acordo Geral de Comércio e Tarifas

(GATT em sua sigla bastante conhecida) como a primeira agência internacional de comércio, suplantada em 1995 pela Organização Mundial do Comércio. (GT 160-4)

A ascensão do GATT e a entrada em vigor de suas sete rodadas de redução multilateral de tarifas teve por efeito reduzir as tarifas comerciais entre os países a níveis sem precedentes, muito embora, reconheçam, esta redução possa estar associada à expansão de barreiras não-tarifárias. Nas décadas finais do século XX, sob os auspícios de organizações internacionais como o Banco Mundial o FMI e a OMC, o movimento de redução de tarifas e de abertura comercial atingiu também a maioria dos países em desenvolvimento. Na mesma direção de fortalecimento do comércio entre as nações, verifica-se o expressivo declínio dos custos de transporte e, principalmente, de comunicação. A redução das barreiras comerciais formais e das tarifas à níveis bastante reduzidos teve por conseqüência o aumento do interesse nas regulações internas e nas leis que regulam a competição nos diferentes países, movimento que estaria na base da passagem do regime do GATT para a OMC. (GT 164-176)

Vejamos mais amiúde algumas conseqüências da expansão do mercado mundial nas décadas finais do século XX. A conseqüência mais evidente deste processo de avanço do comércio mundial consiste no entrelaçamento muito mais intenso dos mercados domésticos com os mercados internacionais, regionais ou mundiais e o interligamento muito mais intenso entre as políticas macroeconômicas "domésticas". A diminuição das fronteiras internacionais e domésticas (*intermestic)* aproxima os movimentos econômicos, políticos e sociais internos e externos. Sucessos continuados, assim como fracassos rotineiros no comércio internacional tendem a ter impactos bastante sérios nas economias nacionais. Na medida em que as economias estão muito mais integradas, padrões internacionais de consumo, produção e gestão atravessam fronteiras de modo muito mais intenso. Mais ainda, todos aqueles fenômenos que podem provocar alterações nos países (especialmente nos países centrais do comércio mundial) tendem a ser rapidamente percebidos nos demais países. O sentido, a velocidade e a intensidade dos impactos da *instabilidade macroeconômica* vividas em determinados países sobre as economias domésticas, afora dependerem de características específicas de cada economia, colocam um importante elemento de pressão sobre os Estados nacionais: mais do que simplesmente definir uma taxa de câmbio, passa a ser crucial a capacidade de adaptação das políticas

macroeconômicas, em particular da política de câmbio, à estas instabilidades. A adoção bastante generalizada dos regimes de taxas flexíveis de câmbio configura, portanto, respostas adaptativas à nova ordem de pressões colocadas pela crescente interpenetração dos mercados domésticos com os mercados mundial ou regional (mais de 60% dos países passaram a adotar este regime cambial ao longo dos anos 1980 contra aproximadamente 40% no início daquela década). (GT 182-3; 216)

Embora os autores concordem que não há evidência reconhecida de que os custos dos programas de bem estar mantidos pelos Estados possam erodir a competitividade das economias, como recorrentemente alegado, eles também reconhecem que os efeitos da expansão do comércio mundial sobre o aumento do desemprego, sobretudo entre os trabalhadores não qualificados nos países centrais, tende a aumentar o pressão pela expansão destes custos, sem o necessário apoio político a estas medidas. (Os autores admitem como válido os resultados de pesquisa que apontam um declínio de aproximadamente 20% da procura por força de trabalho não qualificada como resultante desta maior exposição ao comércio mundial). Custos crescentes que não são legitimados pelas forças de mercado que impulsionam o comércio mundial. Paradoxalmente, detectam os autores, as mesmas forças que impulsionam os mercados e se beneficiam da sua expansão não dão o suporte político para a expansão dos programas de bem estar que seriam necessários para oferecer novas oportunidades aqueles que foram sendo deslocados pelos internalização de parâmetros competitivos globais. Exatamente quando os trabalhadores mais precisariam dos Estados como absorvedores dos impactos da economia mundial, os Estados estão abandonando-os, sintetizam Held et al, acompanhando, aparentemente, as conclusões de Kapstein. (GT 184-5)

Os autores não são particularmente assertivos em suas conclusões sobre os possíveis impactos da globalização sobre a desindustrialização e sobre a redefinição da estratificação comercial entre os países. Embora reconheçam que se verifica uma tendência a uma melhor difusão internacional da tecnologia entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, aspecto que tem proporcionado melhoras apreciáveis na posição relativa de alguns países em desenvolvimento, ainda assim, os países desenvolvidos mantém vantagens substantivas neste campo, especialmente na dotação de uma relativa abundância de trabalhadores qualificados. Alocar maiores

recursos nos setores competitivos e com vantagens tecnológicas constitui, deste modo, a principal pressão a que Estados e economias passam a estar submetidos quando se considera as mudanças nos padrões de produção industrial mundial.

Em suma, os níveis de comércio mundial atualmente não encontram precedentes históricos, tem se constituído em fonte importante para o crescimento econômico dos países, especialmente entre os países da OCDE, e uma extensa rede de relações e instituições comerciais operam possibilitando o funcionamento regular de mercados globais. Os arranjos regionais e mundiais institucionalizados que têm avançado especialmente no período do segundo pós-guerra inequivocamente, poder-se-ia inferir, têm tendido a reforçarem as tendências no sentido da ampliação da liberalização comercial, como indicam os avanços da OMC nesta direção. Num contexto como este, as pressões e acordos institucionais e outros componentes econômicos como a crescente interdependência entre as diferentes economias, têm *limitado severamente* o escopo e a possibilidade de protecionismos. Atualmente, escrevem os autores,

> [...]não apenas restrições tarifárias e de cotas, mas também políticas de apoio à indústria doméstica e mesmo leis internas relacionadas à competição nos negócios e padrões de segurança estão sujeitos ao crescente escrutínio e regulação internacional. Além disso, a experiência histórica de alcançar desenvolvimento econômico através da proteção, ainda que combinada, é agora uma opção política diminuída, como a crise de 1997 nos países da Ásia oriental demonstrou. Autarquia, ou 'desligamento'(delinking), está também fora da agenda política. [...] (GT 187)

Ou seja, também no comércio mundial, tento para a globalização com o declínio das possibilidades da ação autônoma dos Estados. Deixemos registrado neste momento esta avaliação sobre a perda de espaço para a alternativa "mista" dos países asiáticos, tema que será objeto de análise aprofundada no próximo capítulo. Vejamos agora as formulações destes autores sobre os impactos da globalização no mundo das finanças.

***A grande globalização: o mundo das finanças*.**

Chegamos ao processo que pode ser considerado o carro-chefe, a principal força motriz da globalização contemporânea, uma na qual a *extensividade* de seu alcance (em termos não apenas geográficos), a *intensidade* de suas atividades, a enorme *multiplicidade* de produtos e serviços disponíveis nas praças financeiras ao redor do mundo, o ritmo de inovação, o volume de recursos transacionados, a *instantaneidade* com que estes recursos podem migrar entre fronteiras cada vez menos perceptíveis, uma na qual a profundidade dos impactos são os mais avançados, os mais profundos e muito mais difíceis de serem revertidos: a globalização das atividades financeiras.

É nesta frente que os autores, sempre bastante cuidadosos e relativizadores em suas assertivas sobre a profundidade e a possível irreversibilidade das transformações produzidas pela globalização, tornam-se menos relativistas, e mais contundentes em suas proposições. Pode-se ter muitas dúvidas sobre a efetiva *extensão* da globalização financeira às praças ao redor do mundo ou sobre *os seus desdobramentos*, mas não sobre a existência e a força deste movimento, a sua tendência definida de crescente autonomização, ao menos em relação ao comércio internacional e tendencialmente aos Estados nacionais (dois suportes inequívocos da expansão financeira em escala "nacional"). Menos dúvidas ainda podem haver sobre as transformações que a globalização financeira tem operado, de modo – muito mais sim que não – *irreversível* sobre os Estados nacionais, se não impedindo-os explicitamente, mas aumentando enormemente os custos da busca e implementação autônoma e independente de políticas macroeconômicas, especialmente de câmbio, juros, oferta e quantidade de moeda, controle de capitais, controle inflacionário, de emprego, e também, com seus impactos sobre o conjunto das políticas de bem estar.

O atual ciclo de vertiginoso crescimento das atividades financeiras em escala global teve, segundo Held e associados, sua origem ao longo dos anos 1960 e 1970. Iniciado por três fenômenos impactantes, a constituição do mercado financeiro europeu, o colapso do sistema de Bretton Woods, e os choques dos preços do petróleo, e impulsionada pelos efeitos combinados da desregulamentação financeira e inovações tecnológicas, a globalização financeira tem alcançado níveis históricos sem precedentes nas últimas décadas. Os dados coligidos pelos autores indicam um crescimento vertiginoso, passando de *níveis negligenciáveis* nos anos 1960 para o volume de 890

bilhões de dólares no total de operações com novos empréstimos e títulos no ano de 1997, enquanto que o estoque internacional de títulos e empréstimos alcançou a marca de 7.635 bilhões de dólares em março de 1998. (GT 202-3) A taxa de crescimento do capital financeiro e do mercado de capitais foi, no período 1983-95, por exemplo, quase três vezes maior que o crescimento do produto real, e algo em torno a 30% acima do crescimento do comércio mundial (GT 203, Tabela 4.4 Porcentagem de crescimento anual dos mercados financeiros internacionais, 1963-95). O tamanho bruto do mercado financeiro internacional apresenta uma participação crescente em relação ao produto bruto mundial, passa de irrisórios 1,2% no ano de 1964, para a marca de 37% no ano de 1991. (GT 204)

No âmbito das modalidades da globalização financeira, o mercado de títulos internacionais (*international bonds*) tem crescido desde o início dos anos 1980 mais intensamente que o mercado de empréstimos bancários internacionais, tendência relacionada à crescente desintermediação bancária (operações financeiras de lançamento e comercialização de títulos sem a presença do intermediário bancário, embora esta tendência abra espaço para formas de securitização e subscrição dos títulos pelas instituições bancárias) e a flexibilidade que este instrumento oferece para a captação de recursos a menores custos. Outra importante tendência é o crescimento vertiginoso do mercado de derivativos e futuros, praticamente inexistentes antes de meados dos anos 1980 e que em apenas uma década já alcançava um volume maior do que o produto bruto mundial. (GT 208) Por fim, mas certamente não o último indicador apresentado pelos autores para demonstrar este vertiginoso crescimento, o próprio endividamento dos Estados nacionais passa a ser crescentemente financiado por capitais externos: dos seis países mais detidamente considerados na pesquisa, apenas os EUA teriam tido declínio neste quesito, enquanto que a Suécia (uma economia tradicionalmente reconhecida como aberta aos mercados foraneos), praticamente dobra a participação dos detentores estrangeiros de títulos da divida do governo de 28% no ano de 1980, para 45,8% no ano de 1992. Mais intenso ainda foi o movimento de internacionalização do endividamento público da França, que salta de irrisórios 0,8% em 1986 para 42,6% em 1992. (GT 206).

Estes indicadores já são suficientes para caracterizar esta expansão. Antes de passarmos à análise das implicações desse movimento, é preciso que se registre o

padrão de *estratificação* da globalização financeira contemporânea observada pelos autores. Embora a globalização das finanças também tenha alcançado alguns países em desenvolvimento, especialmente os países de renda média da América Latina e do Leste Asiático, esta participação se manteve restrita a um pequeno grupo: apenas dez desses países concentraram em 1981 aproximadamente 70% do empréstimos internacionais destinados aos "países em desenvolvimento". O fluxo para os países considerados pobres ou com problemas macroeconômicos é crescentemente mediado pelas avaliações das agências privadas de análise de risco como Moody`s e Standard and Poor.[17] O fluxo de Investimentos Diretos Externos (IDE) para os países pobres, particularmente para os países da Africa, manteve-se abaixo de 1% mesmo nos anos 1990, depois de uma relativa recuperação do volume de operações financeiras para os países do grande sul depois das crises de endividamento dos anos 1980. Estes países continuaram a depender fortemente dos programas de ajuda externo (que têm correspondido a aproximadamente ¾ dos recursos externos obtidos pelos países pobres). (GT 210-11)

Em suma, os países em desenvolvimento e os países do leste europeu em transição econômica foram incorporados à globalização financeira, mas de um modo fortemente hierárquico e desigual. Na medida em que alguns países foram mais intensamente incorporados em contextos de forte desregulamentação de seus mercados financeiros e de capitais domésticos, seus mercados de títulos e ações tornaram-se mais expostos aos fluxos especulativos de curto prazo, como aqueles que marcaram o boom e os ataques especulativos na crise mexicana de 1994-95, e que se estenderam sistemicamente pelos países da América Latina e do leste asiático. Naquele período, a começar pelos países em desenvolvimento, as crises sistêmicas passam a fazer parte do vocabulário e das situações concretas vividas pelos diversos países. Peso mexicano,

---

[17] As agências de analise de risco constituem um guichê financeiro bastante difícil de suplantar. Embora os autores não aprofundem as conseqüências desta crescente intermediação financeira de agências privadas e não responsáveis, é interessante recuperar como o poder de uma dessas agências foi escrito por um de seus dirigentes: "Moody's is the credit rating agency that signals the electronic herd of global investors where to plunk down their money, by telling them which countries' bonds are blue-chip and which are junk. That makes Moody's one powerful agency. In fact, you can almost say that we live again in a two-superpower world. There is the U.S. and there is Moody's. The U.S. can destroy a country by leveling it with bombs; Moody's can destroy a country by downgrading its bonds." (Friedman, 1995, citado por Rosenau, 2000:190)

real brasileiro, rublo russo, baht tailandês, ringgit malaio e rúpia da Indonésia são algumas das moedas que sofreram ataques especulativos sistêmicos nas últimas décadas.

O contexto que propiciou a recente expansão da globalização financeira não pode ser atribuída exclusivamente às forças de mercado ou às inovações tecnológicas, como defendem os hiperglobalistas. E este ponto é importante: embora os globalistas aqui considerados reconheçam o papel destacado dos Estados nacionais no sentido de promoverem as desregulamentações que estão na base desta expansão, eles concordam que não é porque este papel foi decisivo que os governos possam voltar a controlar os mercado ou a reintroduzir controles de capitais efetivos de modo tão tranqüilo como eles foram eliminados no período anterior. Verifica-se, avaliam, uma mudança estrutural do balanço entre os poderes público e privado na esfera financeira claramente em favor das agências privadas. É bem verdade que as crises financeiras e seu potencial sistêmico abrem espaço para que os governos do G7 e agências como FMI busquem (ao menos retoricamente) discutir medidas para lidar com os fluxos de capitais de curto prazo. (GT 215)

A nova fase de expansão da globalização financeira caracterizada pela crescente interconexão financeira entre [praticamente] todos os mercados nacionais foi constituída com base no desmonte do sistema de controle de capitais estabelecido em Bretton Woods, sistema que, em certa medida, delimitava e regulamentava os fluxos financeiros entre os países. Novos componentes nesta direção foram acrescentados com a implementação dos acordos da OMC sobre a liberalização dos serviços bancários a partir do final dos anos 1990, quando mais de cem países acordaram abrir à competição global seus mercados bancário (em 1997), de seguros (a partir de 1999) e todos os serviços bancários (a partir de 2000). (GT 215) Seja por motivos ideológicos, seja porque os países passaram a perder a capacidade de realizar os objetivos econômicos nacionais ou de atrair investimento internacional, a liberalização dos controles nacionais de capital é uma *tendência definida* e a possibilidade do reestabelecimento de controles autônoma e isoladamente pelos diferentes Estados passa a ser uma medida, além de difícil de ser implementada face a multiplicidade dos mecanismos financeiros disponíveis, altamente custosa para ser levada adiante. Outra modalidade de política macroeconômica, a adoção de taxas fixas de câmbio, também passa a ser uma medida

bastante improvável, para não dizer impossível no atual contexto, já que a principal característica do sistema monetário internacional contemporâneo, concluem os autores, é uma mudança do sistemas de taxas fixas de câmbio para um sistema de taxas de câmbio flutuantes. (GT 216)

Ao responderem à pergunta crucial sobre a existência de um mercado de capitais, os autores argumentarão que, embora não se possa falar ainda de um mercado plenamente integrado globalmente, importantes aspectos como a intensidade e o alcance das atividades financeiras trans-fronteiriças indicam um mercado global ascendente, ainda que não plenamente institucionalizado. (GT 219) Estamos, pois, diante de mercados financeiros (praticamente) globais, cujas principais características, atualmente, consistem no volume sem precedentes históricos de atividades (boa parte especulativo), a velocidade com que as operações financeiras ocorrem (praticamente em tempo real ao redor do mundo) e a concomitante *financeirização* da atividade econômica. O sistema financeiro global atual, apontam os autores,

> abarca virtualmente cada Estado-nação e economia, enquanto a magnitude do fluxos brutos financeiros são sem precedentes, como é a mudança rumo à operações financeiras globais quase instantâneas, em tempo real [...] Mais ainda, a enorme diversidade de produtos financeiros comercializados e a complexidade de novos instrumentos financeiros refletem uma mudança fundamental no sentido de um mercado financeiro global autônomo no qual a atividade financeira é largamente divorciada dos requerimentos do comércio, isto é do comércio de bens e serviços. Embora por muito tempo da história o principal motivo da atividade financeira trans-fronteira tenha sido facilitar o comércio, atualmente o comércio responde talvez pela menor proporção da atividade financeira internacional da história. (GT 221)

A globalização financeira contemporânea altera os custos e benefícios associados com as diferentes opções políticas macroeconômicas, por vezes tão radicalmente que tornam algumas opções proibitivamente onerosas. Num contexto como este, os Estados nacionais passam a enfrentar uma série de restrições para a condução autônoma de políticas macroeconômicas tradicionais.

Para começar, embora ainda se verifique uma apreciável variação entre as taxas de juros nacionais (inclusive com significativas variações das taxas de juros internas), portanto, mais um atributo que falta a um mercado global plenamente integrado, os autores identificam uma convergência relativa dessas taxas (e, acrescentaria que é

provável que a crise em curso tenha acentuado esta tendência). Mais importante ainda, a determinação das taxas de juros nacionais, embora não equalizadas, estão evidentemente submetidas à disciplina dos mercados financeiros globais, aos seus fluxos, tendências e humores. Pode-se deduzir, pois, que para estes autores, os Estados mais acompanham e se ajustam às tendências dos mercados e às condições financeiras globais do que determinam soberanamente as taxas de juros nacionais.

Embora seus bancos centrais ainda detenham a autoridade formal para definirem as taxas de juros de curto prazo, além dessas medidas serem postas à prova pelas avaliações de mercado, as taxas de juros de longo prazo, exatamente aquelas que são mais importantes para as decisões de investir dos agentes produtivos, tendem a ser definidas nos mercados globais. Sobre estas, a influência das autoridades monetárias nacionais, mesmo de poderosas autoridades nacionais como o Federal Reserve americano ou o Bundersbank alemão, tem sido *apenas indireta e frequentemente declinante*. (GT 231)

Seguindo um diagnóstico muito próximo aos globalistas neoliberais, a globalização financeira também para estes autores tem aumentado a pressão sobre os governos nacionais para que sigam políticas monetárias ortodoxas, sendo importante anotar que a alternativa às políticas ortodoxas são políticas "inflacionárias", o que não necessariamente é uma verdade inconteste. Para os autores aqui considerados, as políticas inflacionárias tipicamente portam um *spread* para compensar os riscos dos investidores pela inflação potencial futura. Diante deste custo, a "opção" por políticas "apertadas" e convencionais é praticamente um imperativo de mercado e as políticas monetárias domésticas *mais refletem as taxas de juros mundiais do que as condições econômicas ou financeiras* internas. (GT 229) Com o rápido crescimento da mobilidade dos capitais, os governos tendem a *adotar políticas precavidas e aversas ao risco buscando antecipar as reações dos mercados financeiros globais e para assegurar a sua aprovação.* (GT 230)

Na mesma direção, instrumentos tradicionais de política monetária nacional como a determinação da quantidade de moeda num país são fortemente impactados pelas novas condições estabelecidas pela globalização financeira. Mobilidade dos capitais, desregulação, inovação financeira e o volume das transações, entre outros fatores, tem minado a capacidade dos governos determinarem claramente a oferta doméstica de

moeda e, conseqüentemente, os impactos desta sobre os níveis de inflação e do produto nacional.

Também sobre a gestão da política de câmbio os impactos são bastante evidentes. No contexto de alta mobilidade de capitais e moedas, a única alternativa eficaz à adoção de regimes de taxas de câmbio flutuantes é a adoção de uma união monetária, ou seja, a fixação das taxas de câmbio por meio do estabelecimento de uma moeda comum. De qualquer modo, o centro decisório está fora ou acima das instâncias das autoridades nacionais. A alternativa de autonomia doméstica pela opção de uma taxa de câmbio supervalorizada torna aquela economia vulnerável, num cenário em que *um ataque especulativo é inevitável* (GT 231)[18].

Uma posição menos clara dos autores encontra-se na relação da globalização financeira com os programas de bem estar. Ao mesmo tempo em que reconhecem que a globalização financeira venha induzindo políticas *amigáveis aos mercados*, como baixos déficits públicos, ortodoxia monetária, controle de inflação, impostos declinantes, desregulamentação do mercado de trabalho e controle do dispêndio com medidas de bem estar, como iniciativas que distanciam os trabalhadores (especialmente do setor público), as populações beneficiárias (ou potenciais beneficiárias) dos programas de bem estar e outros grupos de interesse tradicionalmente de esquerda dos benefícios econômicos, os autores não são contundentes sobre a conclusão de que a globalização financeira impacta negativamente sobre os programas de bem estar. Afinal, políticas econômicas expansionistas e programas de bem estar não são explicitamente inviabilizados pela globalização financeira; antes, os mercados impõe custos elevados sobre os governos para as medidas que possam financiar tais iniciativas.

Dois últimos tópicos precisam ser destacados no tocante à questão da globalização financeira. O primeiro, associado ao risco sistêmico crescente em decorrência da

---

[18] "Naturalmente, relativizam os autores, postulados sobre a efetividade de um sistema de taxas de câmbio fixas sob condições de mobilidade global de capitais não pode ser detectada de forma definitiva. Historicamente, a ressurreição do padrão-ouro nos anos 1920 foi um desastre econômico, seu sucesso original (ao menos para as moedas centrais) deveu-se muito às circunstâncias de sua operação. O sistema de Bretton Woods durou apenas 13 anos, da livre conversibilidade da conta corrente em 1958 ao seu declínio em 1971; enquanto que o Sistema Monetário Europeu – um sistema menor, com realinhamentos mais freqüentes entre as principais moeda – efetivamente durou apenas 14 anos (1979-93), embora na forma de um sistema financeiramente muito mais integrado. Então, proposições definitivas sobre a efetividade e a aplicabilidade de diferentes estratégias para a administração das taxas de câmbio sob condições de globalização financeira estão propensas a ser bastante precipitadas (overhasty).

magnitude, do alcance e da quase instantaneidade com que as decisões financeiras podem se propagar pelas diferentes praças financeiras em todo o mundo. Apesar de as instituições financeiras trabalharem arduamente para se protegerem de riscos específicos por meio de sofisticados mecanismos de diluição de riscos em cestas combinadas de ativos e securitizações, este risco acaba sendo modelado e redistribuído, mas não eliminado. Na medida em que um número relativamente reduzido de instituições financeiras, bancárias e de investidores movimentam grande volume de recursos em todo o mundo, que massas gigantescas de recursos podem ser deslocados quase que instantaneamente entre fronteiras e mercados, a migração de títulos e ações (e mesmo de moedas de origem duvidosa) pode ocorrer com apreciável facilidade, contaminando sistemicamente diversas economias. Dificuldades financeiras, imprudências e exposições em demasia numa ou mais instituições podem ter conseqüências em cascata para as demais. Mais ainda, o avanço de certas modalidades de operações financeiras como o mercado de derivativos e futuros também contribuir para aumentar a volatilidade e o risco dos títulos e ações de base. Se o que conta são os valores que operadores de mercado atribuem a determinados papéis, comercializados, valorizados e desvalorizados em termos que escapam a qualquer checagem oficial ou mesmo contábil mais segura, o risco de que boas ações e títulos sejam adquiridos/contaminados por títulos e moedas podres torna-se eminente. O risco sistêmico, observam os autores, é um componente estrutural do sistema financeiro global do mundo contemporâneo. (GT 233)

Por fim, a existência, ou a eminência, de risco sistêmico produz imperativos contraditórios. De um lado, na busca de evitar uma grande crise mundial, argumentam os autores, embora sem a demonstração necessária, as instituições financeiras, tanto públicas quanto privadas, demonstram certo interesse em estabelecer regulações financeiras internacionais mais extensivas sobre o mundo financeiro. De outro, não é de interesse de nenhum Estado estabelecer padrões regulatórios mais restritivos que possa significar perda de atratividade para o seu mercado interno. O fato é que as características estruturais da globalização financeira contemporâneo fazem com que *nenhum governo por si possa resolver esta ameaça de risco sistêmico nem insular sua economia desta ameaça.*(GT 234) Em comparação com períodos financeiros precedentes, destacadamente a era do padrão ouro e do sistema de Bretton Woods,

agora, a supervisão e regulação do sistema financeiro global são ainda mais uma questão multilateral, institucionalizada em instituições como o FMI, o BIS e as redes transnacionais de dirigentes de bancos centrais. O que se verifica, em última instância, é que estamos presenciando

> [...] a mudança estrutural no balanço do poder entre os governos (e as agências internacionais) e os mercados, ou mais adequadamente, entre a autoridade pública e a privada no sistema financeiro global. Embora exista uma tendência para exagerar o poder dos mercados financeiros globais, ignorando-se a centralidade do poder de Estado para sustentar sua operação efetiva especialmente em tempos de crise, existe a forte (compelling) evidência a sugerir que a globalização financeira contemporânea é dirigida pelo mercado antes do que pelo Estado. [...] A organização do crédito tem sido transformado de um sistema quasi-público para um sistema quase que completamente privado. (GT 234)

Na frente financeira, portanto, um tento evidente e consistente em favor da globalização e do declínio das condições de operação autônoma e soberana dos Estados nacionais.

A incorporação do mundo: *a ascensão do poder das corporações multinacionais*

O que estará acontecendo no plano da participação das grandes corporações multinacionais? Sua participação tem crescido ou se mantido estável na produção e distribuição mundial? As corporações transnacionais (CTN) podem ser caracterizadas como firmas eminentemente nacionais com operações internacionais, como em essência autores como Hirst e Thompson têm argumentado, ou, ao contrário, são organizações desenraizadas de suas bases nacionais, rodando o mundo em busca das melhores oportunidades econômicas, como acreditam os globalistas neoliberais? De que forma estas corporações têm interagido com os Estados nacionais? De que forma a presença das CTN têm provocado declínios ou transformações mais evidentes na capacidade de atuação dos Estados nacionais? Estas são algumas das questões que os autores do Global Transformations buscaram responder.

As corporações multinacionais são cruciais na economia mundial contemporânea. Aproximadamente 53.000 corporações concentradas majoritariamente nas três principais regiões econômicas do mundo são responsáveis por algo entre 20 e 30% do produto mundial, com estimativas que apontam que estas empresas respondem por

aproximadamente 2/3 do comércio mundial, 80% do comércio mundial de tecnologia e pela maior parte da pesquisa & desenvolvimento privado. (GT cap. 5) Estamos falando, portanto, de atores que são estratégicos, e que detém uma posição privilegiada em praticamente todas as dimensões cruciais envolvendo a produção e distribuição de bens, produtos, serviços e riquezas no mundo contemporâneo.

A opção de análise dos autores se concentrará primordialmente no papel das multinacionais na globalização da produção e distribuição de bens e serviços. Por esta via, os autores, por assim dizer, identificam a efervescência de um processo geral, e alguns dos fundamentos e implicações deste processo em curso. Contudo, embora reconheçam a concentração deste processo nos países da Tríade (um termo não aprovado e mesmo evitado por estes autores)[19], GT não é um estudo que busque oferecer, por exemplo, elementos para a compreensão das possíveis (e diferenciadas) capacidades das CTNs de influenciar opções políticas (setoriais ou macroeconômicas) em todas as esferas decisórias, dos governos locais aos organismos transnacionais, e suas possíveis variações nos diferentes países ou regiões. Seus esforços dirigem-se, antes, no sentido de apresentar o alargamento dos negócios das corporações através das fronteiras nacionais (este é o conceito de empresa multinacional adotado) e suas assim crescentes relevâncias em questões como a geração e difusão de inovações tecnológicas, na capacidade de mobilização e movimentação de grandes somas de recursos, e nos possíveis impactos *em geral* na relação com as políticas macroeconômicas nacionais.

A forte expansão da atuação das corporações transnacionais verificada no período do pós-guerra, quando recorrentemente as receitas das 500 maiores corporações transnacionais cresceu acima do produto bruto mundial, está associada a fatores como a melhora nas facilidades de comunicação e coordenação entre as empresas matrizes e suas subsidiárias nos diferentes países e ao fato de que a opção das empresas pela operacionalização interna de atividades de produção e comercialização em diferentes

---

[19] Dois argumentos são utilizados para refutar o uso da noção de tríade: o primeiro, de que embora possam se verificar indícios de concentração regional em indicadores como o investimento direto externo, o movimento de IDE é um fenômeno global, e não regional, e reflete, antes, padrões de estratificação global e não regional; segundo, de que não parece haver forte concentração regional no fluxo de IDE (o comércio é mais concentrado regionalmente que o IDE). (GT 250) Estes não são, ao que me parece, argumentos de todo convincentes para refutar a hipótese da concentração na tríade (NAFTA, APEC e UE), já que nenhum dos dois refutam as concentrações nestas 3 regiões.

países e continentes, mais do que as opções de mercado (ou seja, de produção num país e sua distribuição nos diferentes países pelas vias de mercado), representa importantes reduções de custo. A opção pelo estabelecimento de subsidiárias significa, portanto, vantagens operacionais em muitas etapas do ciclo de produção e comercialização, mais do que o uso dos mecanismos de comércio internacional. A expansão das corporações transnacionais é uma evidência, argumentam os autores, de que os mercados internacionais não são perfeitos ou, mesmo, não são as formas mais avançada de maximização dos lucros; se o fossem, as opções de mercado e não as de operacionalização interna seriam as preferidas.[20]

Ademais, a opção da expansão interna das corporações tem sido facilitada pela competição internacional pelos investimentos diretos que tem levado inúmeros países a liberarem o fluxo dos IDEs e a promoverem um "beauty contest", um "concurso de beleza" das melhores condições macro e microeconômicas para atrair o investimentos dessas corporações em seus territórios. Neste sentido, os autores contabilizaram que, no período de 1991 a 1996, das 599 alterações nas regulamentações de IDE em todo o mundo, 95% delas se dirigiram no sentido de promover a sua liberalização. Medidas como a igualdade jurídica entre as empresas multinacionais e as nacionais também compõem este cenário de eliminação das barreiras de acesso e funcionamento das CTNs nos diferentes territórios. É inegável, portanto, que as multinacionais tenham se tornado importantes atores na economia mundial no pós-guerra. (GT 242-3)

Em termos dos padrões de estratificação identificados pelos autores, é importante sublinhar três importantes tendências dos processos em curso. A primeira está relacionada ao declínio relativo da participação das empresas norte-americanas nos fluxos de IDE no período do segundo pós-guerra. Embora esta participação tenha crescido em termos absolutos, declinou significativamente nas duas últimas décadas de um patamar acima de 50% no período do t*rinte glorieuse* do pós guerra para

---

[20] Suas deduções são bastante lógicas sobre o assunto: "Embora a globalização econômica seja freqüentemente compreendida simplesmente como a ampliação dos mercados globais, o crescimento das multinacionais e das redes globais de produção representam coisas algo distintas: a crescente organização transnacional da produção e distribuição dentro e entre firmas ao invés de ser através dos mercados. Os mercados internacionais não são [...] perfeitos: se eles fossem, as MNCs e as redes de produção global não existiriam. Os custos de fazer negócios das multinacionais são significativamente menores se eles organizarem a atividade econômica dentro da firma, ou por meio de redes de firmas, antes que por através das relações de mercado." (GT 260)

aproximadamente 25% nas décadas finais do século. Neste período, declinaram também as participações das empresas inglesas e holandesas, enquanto que cresceram relativamente as participações absolutas e relativas dos IDEs das empresas japonesas, alemãs e francesas. A segunda tendência é a permanência de um padrão altamente desigual no destino dos IDEs. A constatação de que os países pobres recebem menos de 1% dos fluxos de IDE não é, contudo, condizente com a afirmação de que o fluxo de IDE é virtualmente *ubíquo* entre os países em desenvolvimento. A possibilidade hipotética do fluxo de IDE para todos os países não pode ser confundida com seus fluxos efetivos e recorrentes. É certamente a superficialidade no tratamento de questões cruciais como esta que enfraquecem as conclusões dos autores, especialmente em seu debate com o grupo de intelectuais que propõem que estamos diante de um processo altamente concentrado entre algumas economias da tríade, e que a adoção da noção de globalização apenas mistifica a observação mais crua dos processos em curso. A terceira tendência está relacionada à expansão das multinacionais de (alguns) países em desenvolvimento, que passam a ser também investidores externos.

Com relação ao debate sobre o papel das corporações multinacionais e a globalização (ou não) da organização dos negócios, os autores ora considerados tendem a se distanciar tanto dos chamados *céticos* e suas interpretações de que as corporações globais são na verdade firmas nacionais com operações internacionais já que grande parte da sua produção, vendas, ativos, lucros e estruturas decisórias e de P&D continuam concentrados em seus países de origem, quanto dos globalistas neoliberais, que tendem a interpretar as corporações multinacionais como organizações "footloose", livres para deslocar-se livremente entre países em busca das melhores opções de produção e acesso a recursos. Para os transformacionistas, diferentemente, as corporações multinacionais não derivam mais suas vantagens comparativas exclusivamente de suas bases domésticas, mas crescentemente buscam vantagens competitivas em todo o mundo. Suas habilidades para produzir em diversos países e para realizar vantagens competitivas, escrevem os autores, *dão-lhes uma visão global e uma vantagem competitiva global. (GT 261)* Se isso for verdade, é esperado que estas firmas possam deslocar inclusive suas estruturas decisórias e de P&D (duas de suas atividades cruciais) para territórios que dispuserem das melhores condições para isso.

Contudo, seria um equívoco compreender estas corporações como completamente desenraizadas. Qualquer que seja a sua forma organizacional, a geografia e a cultura organizacional ainda contam na escolha das bases de produção, decisão e inovação: *as firmas têm que produzir em algum lugar e as vantagens de familiaridade, aglomeração e economias de escala necessariamente criam uma certa concentração geográfica*. (GT 269)

Identifiquemos a seguir os impactos das corporações multinacionais sobre as políticas macroeconômicas que os transformacionistas indicam estar em curso. A partir do suposto de que o atual estágio de desenvolvimento das redes globais de produção altera os custos e benefícios das escolhas de políticas econômicas disponíveis para os Estados, os autores indicam ao menos sete áreas de políticas que estão sendo mais efetivamente alteradas. Em primeiro lugar, as operações das CTNs impactam sobre a efetividade de instrumentos tradicionais de gestão macroeconômica como a capacidade de administração da demanda, da utilização da capacidade instalada e do combate ao desemprego, na medida em que a atuação globalizada dessas corporações possibilita que lucros obtidos num determinado território originados de políticas de estímulo da demanda podem ser transferidos para outras praças, minimizando os efeitos sobre o emprego e o crescimento. Em segundo lugar, considerando-se a capacidade das CTNs captarem recursos no exterior quando as taxas de juros internas estão elevadas, e, no movimento contrário, transferirem para financiar atividades no exterior se beneficiando das taxas de juros internas favoráveis, este comportamento *compromete a efetividade* da política monetária nacional. Em terceiro, considerando o papel dessas corporações na movimentação de volumosas quantias de recursos nos mercados financeiros e de capitais, é de se esperar que as CTNs desempenhem importante papel nos mercados de taxas de câmbio. Embora, argumentam os autores, possam ser os especuladores que iniciem processos de ataque contra uma determinada moeda, é efetivamente quando as multinacionais abandonam aquela moeda que as pressões sobre as taxas de câmbio podem tornar-se dramáticas.

Um quarto impacto, com resultados não tão claros para os autores, está relacionado à capacidade de tributar. Embora detectem a expectativa de uma possível redução da capacidade de tributar os capitais, de redução da base tributária e de sobrecarga fiscal sobre fatores menos móveis como o trabalho, e, ainda, a tendência de convergência

declinante da tributação sobre as corporações nos países desenvolvidos nas últimas décadas, os autores identificam que as tendências *são mais conclusivas* com relação aos incentivos e concessões para atrair IDE. Repete-se aqui a tibieza apontada anteriormente: não é porque uma evidência é maior que a outra que a "menor" deixa de se manifestar e de ser relevante.

Um quinto impacto, com resultados bifurcados, encontra-se na política industrial. Aqui os autores detectam impactos mais severos para as tentativas dos governos implementarem uma política industrial mais coerente, especialmente aquelas calcadas na estratégia de suporte à criação dos "campeões nacionais", como exemplificado pela falência da política industrial francesa na década de 1980. A mobilidade – ainda que relativa – das CTNs tendem a minar esforços mais consistentes de política industrial, o que, como de costume, não significa que a política industrial seja completamente redundante. Por outro lado, se a intenção for apoiar o desenvolvimento das pequenas e médias empresas, então a política industrial pode ser reforçada, considerando o potencial de geração de empregos desses setores.

Um outro impacto pouco evidente na interpretação dos autores, está relacionado às interações entre as multinacionais e os salários e benefícios sociais associados ao emprego. Embora detectem que muitas multinacionais estão buscando operar em economias com salários e benefícios sociais menores, e que, como tendência geral, o balanço do poder entre trabalho e as empresas multinacionais estar mudando indubitavelmente em favor das últimas, não há uma exposição mais consistente sobre as relações entre corporações multinacionais e a capacidade de os Estados nacionais sustentarem programas de bem estar suficientemente amplos para absorverem os possíveis deslocamentos provocados pela globalização. Uma sétima implicação é que os autores concordam com as evidências que indicam que a globalização da produção implica uma separação entre o desempenho das economias nacionais e a *performance* das empresas multinacionais, constatação que tem como conseqüência significativa o fato de que os esforços dos governos em criar um clima favorável para as corporações multinacionais – via redução de impostos, desregulamentação da entrada e saída de capitais, incentivos fiscais etc. – não necessariamente irá resultar em melhor desempenho das economias domésticas. Embora os autores não argumentem nestes termos, uma das razões elementares deste descolamento entre o desempenho das

corporações e o das economias nacionais é que as multinacionais são bastante eficientes para produzirem resultados econômicos para elas próprias, e não necessariamente para os seus países hospedeiros.

Em suma, embora não se possa afirmar que as multinacionais programem ou modelem as decisões dos governos ou que estão tornando os Estados nacionais supérfluos, os autores detectam também do ponto de vista da globalização da produção e do conseqüente fortalecimento estrutural das corporações multinacionais, um deslocamento estrutural no balanço de poder que tende a reforçar o poder desses agentes privados na definição das condições de criação, produção e distribuição da riqueza no mundo contemporâneo. Também nesta frente, os Estados nacionais, estão sendo fragilizados em suas capacidades de decisão autônoma, soberana e eficaz.

A globalização das gentes: as migrações e seus impactos sobre os Estados nacionais

Chegamos a um tópico curioso no edifício intelectual e argumentativo apresentado no *Global Transformations*: as pessoas e seus trânsitos migratórios pelo mundo. O leitor que tem conhecimento do envolvimento de alguns dos autores do GT com o projeto da *democracia cosmopolita* – um desdobramento importante do projeto compartilhado por David Held e alguns colegas – não encontrará o enfoque cosmopolita sobre o tema dos indivíduos, das pessoas e seu direito básico universal, humano, cosmopolita, de se locomover de local pelas mais distintas razões – para conhecer, trabalhar, aprender, ensinar, intercambiar, se refugiar e, mesmo, se assim lhe aprouver, viver em outro território ao longo da sua vida. O trânsito – temporário ou permanente – das pessoas pelos diferentes territórios não é enfocado no Global *Transformations* do ponto de vista dos direitos e da democracia cosmopolita (não há nenhuma menção a esta noção ao longo do capítulo sobre as migrações).

Antes, a estratégia intelectual que estrutura a leitura apresentada sobre o assunto consiste na observação dos aparatos disponíveis pelos Estados nacionais para identificar, controlar, contabilizar, registrar, monitorar, e mesmo, proibir a entrada, banir, expulsar, prender e, com regularidade impressionante, humilhar e até torturar os estrangeiros. A leitura é feita do ponto de vista dos recursos e das capacidades da ação

autônoma e soberana dos Estados, com seus meios e recursos (inclusive tecnológicos) mobilizados para estas formas de controle e supervisão dos imigrantes. O foco de atenção consiste nos portões de entrada, nos bureaus, nas classificações e nas regras de acesso diferenciadas para os diferentes tipos de semoventes estrangeiros (turistas, estudantes, trabalhadores com contrato de trabalho, desempregados, trabalhadores altamente qualificados, empresários, diplomatas, refugiados, extraditados, fugitivos da lei etc.), nos aparatos mobilizados para o seu controle e supervisionamento e na capacidade de os Estados nacionais conseguirem articular os apoios necessários para "lidar" adequadamente com os imigrantes. O Estado que se tem em mente é o que constrói muros, estabelece sofisticados sistemas de regras e procedimentos, que policia e exerce monitoramento sobre os estrangeiros, e não o Estado que fortalece os direitos civis, os direitos básicos e universais, dos indivíduos, com todas as implicações desta opção – cosmopolita, por certo, se não se quiser que a *Cosmópolis* seja um enfadonho mosaico constituído por unidades com fronteiras bem erigidas, super vigiadas e transpassáveis apenas em circunstâncias previamente definidas e aprovadas.

Dito isso, quais são, portanto, as implicações das migrações regionais e globais para a autonomia e a soberania dos Estados nacionais? No âmbito desta perspectiva, e em síntese, seis principais impactos são identificados por estes autores.

O primeiro, é que o fluxo de imigrantes ilegais e sem-documento tem crescido numa proporção que demonstra os limites da capacidade dos Estados nacionais para assegurar, de forma autônoma e independente, suas própria fronteiras. Desta perspectiva, ao que parece, os ilegais e sem-documentos afrontam e ameaçam a soberania dos Estados nacionais. Além disso, turistas e estudantes, duas categorias relativamente simpáticas e palatáveis aos Estados e aos cidadãos nativos, podem simplesmente diluir-se no meio da população autóctone.[21]

---

[21] Numa clara demonstração de que o foco de atenção são os Estados nacionais e seus aparatos para lidarem com os "estrangeiros": "[...] Os Estados europeus têm tido um longo e desonroso recorde de expulsões forçadas – os judeus e os huguenotes, por exemplo. Contudo é anacrônico comparar estas políticas de Estado com as formas contemporâneas de controle de fronteiras. É somente com a emergência dos Estados nacionais e suas fronteiras que a burocratização e a documentação da cidadania – passaportes, vistos etc. – surgiram e se espraiaram e os Estados adquiriram os meios burocráticos para buscar e controlar os fluxos de imigração." (GT 322) A exclusão contemporânea de "asiáticos", "africanos", "latino-americanos", "muçulmanos" etc., por ser operada por Estados nacionais, é distinta e legítima.

Para agravar, e em segundo lugar, os Estados que buscaram ampliar a vigilância de suas fronteiras têm fracassado em suas tentativas de deter o fluxo de imigrantes ilegais: seus aparatos de vigilância e controle, policiamento e repressão dos ilegais, apesar da exemplaridade com que seus sucessos são apresentados em público, têm sido insuficientes diante da capacidade da crescente horda de imigrantes em se misturar às sombras e aproveitar os "fissuras" do sistema (por exemplo, empresários inescrupulosos em busca de mão-de-obra irregular porém muito mais barata). Embora os autores não utilizem o argumento, é provável que a recorrente e assombrosa perspectiva de construções de muros inter-fronteiras (dos quais, os mais famosos são aqueles para as fronteira México-EUA e Itália-África), pode ser o sinal mais evidente do *novo-medievalismo* que estes autores registram como a imagem mais adequada para traduzir o conjunto das alterações em curso no mundo contemporâneo.[22]

Em terceiro lugar, embora sem demonstrarem quais são esses acordos, os autores consideram que o aumento das iniciativas internacionais para controlar ou coordenar as políticas nacionais de imigração demonstraria *o reconhecimento da natureza cambiante da autonomia e da soberania dos Estados e a necessidade de ampliarem a cooperação trans-fronteiriça neste domínio.* (GT 321) A patente assimetria (para utilizarmos um termo neutro) entre os países "importadores" e "exportadores" de imigrantes ou a efetividade dessas possíveis cooperações tampouco são avaliadas, deixando-se em aberto as razões pelas quais os únicos acordos possíveis têm sido aqueles entre os países "recebedores" de imigrantes, particularmente na Europa (expresso na distinção que agora passa a ser entre cidadãos "comunitários" e "extra-comunitários"), e bastante improváveis os acordos entre os países "exportadores" e os "recebedores" de imigrantes.[23]

---

[22] Todos os Estados da Europa ocidental, observam os autores, "apertaram suas legislações de imigração e fortaleceram os poderes de policia nos anos 1970 e 1980. Estas medidas incluem sanções sobre vôos de carreira; duros pré-requisitos para obtenção do visto; a negação do acesso ou a imposição do devido processo legal para os que buscam asilo; e a penalização ativa dos estrangeiros sem-documentos." (GT323)

[23] Os Estados desenvolvidos, escrevem os autores, que "desejam regular os fluxos migratórios contemporâneos têm sido forçados a engajarem-se em formas de cooperação internacional." Além do que "[...] é importante notar que as tentativas dos governos nacionais para controlarem coletivamente a imigração tem conflitado com as leis, convenções e obrigações internacionais pré-existentes." 324

Quarto, ao mesmo tempo em que a imigração contemporânea alterou os interesses políticos e os padrões de alianças dos atores políticos envolvidos, a imigração tem alterado o padrão de políticas econômicas e culturais disponíveis para os Estados (desenvolvidos) lidarem com a imigração. Os imigrantes existem, e em contingentes expressivos em diversos países, alguns como forças decisivas não apenas em certos mercados, como inclusive em pleitos eleitorais nacionais.

Quinto, como conseqüência destas transformações, particularmente da "escalada" da imigração ilegal nos países ocidentais (GT 323), os Estados tem voltado-se para o desenvolvimento de uma multiplicidade de formas de controle e vigilância interna da *composição de suas populações* e a busca de controles mais efetivos sobre o acesso aos mercados de trabalho. Se os portões afunilados de portos e aeroportos falham, os aparatos de Estado dão um passo atrás, ou adentro de suas sociedades, e passam, pois, a estabelecer controles sobre as formas de acesso aos mercados de trabalho, e portanto, de sobrevivência dos imigrantes. Contudo, as falhas dos Estados em construírem as bases políticas de apoio e aliança para a consecução dessas iniciativas têm sido responsáveis pelos insucessos dessas medidas (a proporção entre deportados e novos ingressantes tem se mantido baixíssima). Argumentam os autores, não só os empresários deveriam ser envolvidos, como o conjunto de políticas para o mundo do trabalho deveria ser reconsiderado à luz dos termos da imigração contemporânea.[24]

Por fim, um último aspecto merece ser considerado. Os imigrantes não são apenas força de trabalho; eles portam suas identidades, seus modos de vida, regras de sociabilidade e aspirações de cidadania e reconhecimento que acabam transbordando para os domínios cultural, político e social. O fluxo de imigrantes e sua presença ativa nos territórios hospedeiros têm forçado o aparecimento da questão da identidade nacional na agenda política das sociedades crescentemente multiculturais.[25] As duas trilhas seguidas pelos países desenvolvidos para lidarem com a complexa questão da identidade nacional tem apresentado seus limites. De um lado, aqueles países que têm

[24] Como uma conseqüência, "as democracias liberais tem tentado controlar a imigração ilegal controlando o acesso aos mercados de trabalho. [...] Mais uma vez, isto reflete os limites das instituições estatais e dos recursos e tecnologias disponíveis para eles e as falhas daquelas mesmas agências para arregimentar o apoio e a cooperação dos atores sociais que podem lhes ajudar." (GT 323)

[25] "Os países europeus agora tem significativas populações negras pela primeira vez. Os EUA tem tido negros, hispânicos e asiáticos desde longo tempo, mas aqui também o seu número tem crescido rapidamente. (...)" (GT 325)

buscado um *modelo excludente de cidadania e identidade* têm se deparado com *populações imigrantes geograficamente concentradas em seu interior* e com uma *maré crescente* de conflitos e descontentes. Por outro lado, aqueles países que têm buscado um *modelo multicultural de identidade e cidadania* podem até estar evitando os piores excessos do modelo excludente, contudo, esta estratégia evidencia mais um *constrangimento doméstico à autonomia dos Estados* desenvolvidos: as fragilidades desses Estados como *catalisadores de mudanças culturais*. A *hard politics* (para utilizarmos a distinção oferecida por Michael Mann para os Estados e instituições que exercem controle cultural) reclamada para os Estados desenvolvidos tem sido fragilizada pela ausência de qualquer tipo de monopólio sobre a educação e a produção cultural nas sociedades democráticas. Os Estados que desejem perseguir um *multiculturalismo genuíno*, concluem os autores, terão que ter seu roteiro a ser seguido e oferecer suporte para uma *sociedade civil mais iluminada e multicultural.* Contudo, *os* recursos institucionais *disponíveis para isso parecem perigosamente pequenos e necessitando de reparos.* (GT 326)

A globalização da cultura

Apesar de os autores aqui considerados admitirem que os impactos efetivos do processo massivo de globalização cultural em curso sejam *difíceis de decifrar*, eles não têm dúvidas de que fenômenos como a proliferação mundial de marcas de consumo comercializadas mundialmente (inclusive em formas *pirateadas*), a ascensão global de ícones e artefatos de cultura popular e a comunicação simultânea de eventos via satélite para milhões de pessoas em todos os continentes do mundo, sejam efetivamente visíveis, generalizados e virtualmente onipresentes.

A globalização cultural é, pois, para estes autores, um processo evidente, provavelmente um dos mais evidentes processos da globalização contemporânea, que se desdobra em diferentes frentes como o turismo e a produção e distribuição global de artefatos culturais e jornalísticos, com seus ritmos e intensidades tremendamente impulsionados por novas e muito mais potentes infra-estruturas de armazenamento, transporte e/ou transmissão de conteúdos. Ao lado da globalização financeira, a globalização cultural é aquela mais visível, e seguramente a que é a mais acessável por um maior número de pessoas no mundo. Ícones como Coca-Cola, Mcdonalds, Madonna e CNN são expressões simbólicas bastante evidentes da globalização da cultura.

Estamos diante de um longo processo histórico marcado, nesta sua recente fase do segundo pós-guerra, pelo crescente trânsito trans-fronteiriço de imagens, símbolos e conteúdos, pela extensão dos modos de pensar e por infra-estruturas contemporâneas de telecomunicações, de transmissão e de transporte, que tornam esta fase no final do século XX única e sem paralelo. Da mesma forma que a emergência dos Estados, das culturas e das instituições culturais nacionais, ao lado do desenvolvimento e difusão das novas ideologias seculares ocidentais (destacadamente, o liberalismo, o socialismo e a ciência), provocaram um forte desafio e a própria superação das formas históricas de expansão dos trânsitos culturais transregionais e transcivilizacionais vigentes até o século XVII (dominados basicamente por impérios e religiões com aspirações expansionistas), a emergência desta nova fase da globalização cultural contemporânea representa um forte desafio às formas tipicamente nacionais de cultura e de instituições culturais que dominaram o mundo cultural nos últimos dois séculos e meio.

Integram os argumentos dos autores a constatação de que, a despeito das propaladas intenções de cosmopolitismo e internacionalismo destas ideologias e modos de pensamento ocidentais, e mesmo dos novos potenciais abertos por importantes inovações tecnológicas ocorridas na segunda metade do século XIX (cinema, telégrafo e aviação, por exemplo), estes movimentos não foram suficientes para ultrapassar a escala, a perspectiva e o domínio eminentemente nacional.

Contudo, a centralidade das instituições e dos Estados nacionais no balanço do poder cultural que perdurou nos últimos dois séculos tem sido fortemente desafiada por uma série de fatores como transformações institucionais e tecnológicas, a emergência das corporações transnacionais de mídia e o alcance, intensidade, diversidade e rapidez da difusão de conteúdos em todo o mundo. A proliferação transnacional de uma cultura materialista e consumista e de produtos e significados da cultura popular ultrapassam as premissas e fronteiras nacionais, desafiando deste modo as suas instituições e seus meios de organização e reprodução. Nestes termos, a internet sintetiza, com avassaladora eloqüência, tanto a expansão e a intensidade da globalização cultural, como os desafios a que as instituições nacionais estão envolvidas, especialmente se o seu *(duro)* esforço for a preservação de uma identidade nacional.

Sobre este aspecto é importante notar que, novamente, como demonstrado na questão das migrações, o Estado nacional que se tem em mente na questão cultural é um que

exerce, ou deveria exercer, controle sobre as identidades nacionais mais ou menos exclusivas, e não um Estado moldado para oferecer acesso pleno aos conteúdos e meios de acesso e de produção de conteúdos culturais e jornalísticos, um Estado, portanto, que tivesse a *liberdade cultural* como uma premissa constitutiva da sua atuação.

Antes de passarmos à consideração dos impactos mais específicos da globalização cultural sobre os Estados nacionais identificados, é interessante retermos o conceito de cultura com que operam. Para os autores do Global Transformations, cultura é entendida como:

> [...] a construção, articulação e recepção de significados. Nós estamos usando cultura em seu sentido amplo: cultura como a experiência criativa e vivida por indivíduos, assim como um corpo de artefatos, textos e objetos; ela abarca os discursos especializados e profissionalizados das artes, os produtos mercantilizados das indústrias culturais, as expressões espontâneas e não organizadas da vida cotidiana, e, naturalmente, as complexas interações entre todas estas dimensões. Comunicação, neste contexto, refere-se aos modos com que estes artefatos, crenças e mensagens são deslocadas no tempo e no espaço. (GT 329)

Como não poderia deixar de ser ao se tratar de um tema assim tão abrangente, as ênfases dos autores recaíram principal e tradicionalmente sobre a expansão das indústrias culturais (em suas corporações multinacionais), a pletora de conteúdos produzidos e comercializados pelas indústrias culturais e a expansão vertiginosa das infra-estruturas para a transmissão de conteúdos, deixando de observar aspectos cruciais como as dinâmicas de interação "entre todas estas dimensões", assim como, a questão das condições de acesso aos meios de recepção e de produção de bens e serviços culturais, e os papéis renovados para os Estados nacionais que poderiam advir de uma agenda em que a plena liberdade cultural, e não o controle das fontes da identidade nacional, estivessem no centro de preocupações das sociedades nacionais ou cosmopolita.

Desta perspectiva, os conceitos de nação, nacionalismo e cultura nacional são relevantes na construção da perspectiva dos autores sobre o assunto:

> [...] a nação é um comunidade inter-classes, cujo senso compartilhado de identidade, solidariedade e interesse está enraizado numa identidade étnica e experiência histórica comum (real, imaginada ou

> interpretada) e cujo projeto político central é a possessão de um Estado distinto num território delimitado. Nacionalismo, nesta perspectiva, pode ser visto como uma afiliação cultural e psicológica que cria a conexão com a comunidade da nação, e o projeto cultural e político que busca proporcionar a auto-determinação e a criar e moldar os Estados. Culturas nacionais são os complexos corpos de práticas, crenças, rituais e atitudes, reais ou imaginadas, que têm emergido destes projetos (GT 336, com base em Mann, 1993).[25]

A globalização da cultura, por sua vez, envolve o movimento de objetos, signos e pessoas pelo espaço regional e intercontinental. As pessoas têm sido, obviamente, as *forças mais importantes e influentes de transmissão cultural*.[26] É somente no século XIX com o advento das telecomunicações que as transmissões de conteúdos culturais começou a incorporar outras formas de transmissão, até então completamente limitada pela disponibilidade e alcance dos meios de transporte de pessoas e objetos culturais. O advento das telecomunicações marca a passagem para uma nova etapa da globalização cultural, com a *intensificação* dos fluxos de signos desmaterializados (disembodied signs), a aceleração da velocidade com que estes conteúdos e signos podem ser transmitidos, e a possibilidade de extensão dos impactos e influências dos fluxos culturais. Líderes de qualquer espécie não precisam mais estar fisicamente presentes para influenciarem pessoas nos diferentes locais com seus discursos. Livros e outras infindáveis formas de condensação de conteúdos cognitivos, do popular ao erudito, podem circular, à longas distâncias e quase instantaneamente, na forma de impulsos eletrônicos.

Embora um dos aspectos básicos da globalização da cultura consista neste crescente potencial de transmissão à distância de conteúdos, isso não quer dizer que tenhamos um caminho único de interação entre produtores/ transmissores de conteúdos culturais, de um lado, e receptores, de outro. Num processo que ganha novos e amplificados contornos com a consolidação de infra-estruturas de produção, transmissão e recepção de conteúdos culturais, estamos diante de um processo marcado por padrões de estratificação, com acentuadas hierarquias e desigualdades, perceptíveis especialmente

---

[25] A obra de Michael Mann a que se referem é *The sources of Social Power,* vol. 2: *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

[26] Chamo a atenção ao contraste dado às pessoas no capítulo sobre as migrações, compreendidas muito mais como portadoras de ameaças às soberanias dos Estados do que portadoras de identidades e agentes de trânsitos interculturais.

no acesso desigual entre e no interior das sociedades aos links para as telecomunicações globais, e na produção de conteúdos para a programação de televisão, já que são poucos os países que produzem estes conteúdos.

A globalização cultural contemporânea está associada a um conjunto de elementos centrais. Em primeiro lugar as inovações tecnológicas vividas no início e, principalmente, no final do século XX (incluindo a digitalização da informação e imagens, transmissões via satélites, sistemas de telefonia, novas tecnologias à cabo, fibras óticas e sem fio, e a integração do computador e as redes de telecomunicações consubstanciadas na internet) que, em segundo lugar, permitem a ampliação do alcance, da intensidade dos fluxos e da velocidade dessas transmissões e o barateamento dos seus custos. Como resultado, tanto no plano nacional como mundial, economias e culturas estão se tornando mais densas em informações. Com isso, observam os autores, ganham em relevância a manipulação simbólica e o controle de conhecimentos aplicados e estratégicos: transmissões de rádio, programações de televisão, propagandas de produtos, exportações de filmes, comercialização de livros e revistas, em todos estes produtos e serviços verifica-se a transnacionalização das referências e valores. (GT 368)

Terceiro, os sistemas que caracterizam a globalização cultural contemporânea vêm sendo intensivamente utilizados tanto para fins comerciais e de negócios, como para a produção, transmissão e recepção de conteúdos culturais. A "alta cultura", a cultura de elite ou as produções intelectuais acadêmicas e científicas, ao mesmo tempo em que utilizam estes sistemas, estão imersas nos *mares dos sistemas de informação do mundo dos negócios e da cultura popular mercantilizada.* (GT 3680) Quarto, os modos dominantes da globalização cultural mudaram, deslocando o poder que no passado residia nos agentes dos Estados imperiais e nas redes de intelectuais e teólogos; contemporaneamente, este poder tem se concentrado nas grandes indústrias da mídia, e pelo crescente fluxo de indivíduos e grupos.

Quinto, os autores identificam duas principais alterações na estratificação da globalização cultural contemporânea. De um lado, a despeito da continuada permanência do primado dos fluxos do Ocidente para o "resto do mundo", verificam o declínio relativo da Inglaterra, França e Alemanha, e a ascensão dos EUA como centro dinamizador e propulsor desta fase da globalização cultural. De outro, teríamos uma

crescente reversão dos fluxos do Sul para o Norte e do Leste para o Oeste, na medida em que músicas, comidas, literaturas, filmes e crenças dessas regiões começam a perpassar com maior intensidade os tradicionais centros de irradiação da globalização cultural.

Em termos de impactos políticos, e impactos sobre a soberania e a autonomia dos Estados nacionais, de tudo o que escreveram, podemos identificar dois principais. O primeiro, relacionado à expansão de três infra-estruturas que possibilitam a globalização: a infra-estrutura eletrônica (que inclui sistemas de cabeamento, satélites, de transmissão e de armazenamento), a infra-estrutura lingüística e de comunicação (caracterizada pelo bilingüismo e o multilinguismo apoiado pelo uso extensivo do inglês), e a infra-estrutura corporativa, composta, por sua vez, pelo desenvolvimento das multinacionais das indústrias culturais, do setor de telecomunicações, e as alianças e projetos compartilhados com as indústrias de computador, software e hardware. Estas infra-estruturas têm contribuído para o surgimento de elites transnacionais e culturas profissionais, além da formação de alianças e lobbies políticos transnacionais, o desenvolvimento e o alargamento de culturas e comunidades dispersas, uma crescente abertura e acesso às informações e, principalmente, dificuldades crescentes para a censura e o controle de informações por Estados individuais. (GT 370).

Articuladas, estas infra-estruturas têm alterado os contextos institucionais locais e nacionais, alterando os custos e benefícios dos projetos e políticas de autonomia cultural ou de controle e censura política. Os projetos de Estados totalitários de qualquer matiz ideológica ou religiosa são os mais afetados pela expansão dessas infra-estruturas da globalização cultural. O contexto cultural mudou de tal forma que alterou a capacidade dos Estados administrarem a formação e o desenvolvimento cultural de suas populações. Parece não restar muitas dúvidas que estes projetos de *hard politics* envolvendo o controle sobre a formação e o desenvolvimento cultural das nações estão rumando inequivocamente para o seu fim. (GT 374).

Por outro lado, os países preocupados com os riscos de homogeneização ou pelo menos de declínio avassalador de suas indústrias culturais nacionais, como o Canadá, a França, a Espanha e a Itália, têm buscado, em alguns períodos, fortalecer suas instituições domésticas e controlar a influência externa por meio de políticas regulatórias e comerciais. É curioso perceber que neste leque de *soft politics*, os autores não

elencam o papel dos Estados nacionais no exercício (ou omissão) da regulação dos direitos de propriedade intelectual, um dos tópicos centrais das indústrias culturais e de comunicação contemporâneas, stricto sensu, e da economia do conhecimento, crucial na abordagem dos autores que trataremos nos próximos capítulos.

A globalização contemporânea

A globalização contemporânea é um processo multifacetado, envolvendo uma complexa configuração de lógicas causais, cada uma das quais mediada pelas revoluções nas comunicações e nos transportes no final do século XX. (GT 436) A globalização não é, portanto, reduzível a um único processo ou causa, nem se pode considerar que tenha um desenvolvimento linear, automático e necessário. Estamos diante de uma confluência de tendências globalizantes, que se organizam institucionalmente por meio de regulações políticas em todos os níveis; de processos que vão se constituindo ao passo em que aparatos como a ONU, OMC, Comunidade Européia, FMI, OIT, UNESCO, G7, G20 e tantos outros aparatos intergovernamentais transnacionais e empresas multinacionais e organizações e fóruns não-governamentais se firmam e alcançam relevância na nova comunidade política mundial globalmente plural

Box 2. 1 – As principais características da globalização contemporânea

Num esforço de síntese, os autores do *Global Transformations* identificam como essenciais as seguintes características da globalização contemporânea:

Espaço-temporal – a propensão sem precedentes históricos de extensão, intensidade, velocidade e impactos dos fluxos, redes e interações globais que alcançam a todos os domínios sociais;

Organizacional – a institucionalização e organização – sem precedentes históricos – das relações de poder sociais, econômicas e políticas em todo o mundo por meio de infra-estruturas de controle e comunicação. A globalização está longe de ser simplesmente um processo “fora de controle”; ao contrário, é objeto de novas formas de regulação multilateral e governança *multifacetada (multilayered).*

Conjuntural – a confluência única de influências globalizantes em todos os aspectos da vida social, da política ao meio ambiente.

Múltipla - *Em diversas modalidades* – a crescente significância de diferentes padrões de globalização migratória, cultural e ambiental, ao lado das continuadas presenças de aspectos militares, econômicos e políticos da globalização dominantes no século XIX.

Reflexividade – uma elite mundial e a consciência popular da interconectividade global que são potencializadas pela infra-estruturas de comunicação e as indústrias de mídias de massa. [...] A globalização hoje reflete a variedade de projetos políticos ou econômicos auto-conscientes de elites nacionais e forças sociais transnacionais perseguindo visões frequentemente conflitantes da ordem mundial.

Contestação – a crescente consciência da globalização tem encorajado a sua contestação em todas as esferas, da cultural à militar, na medida em que cidadãos, Estados e movimentos sociais buscam resistir ou administrar seus impactos. Mais ainda, a própria institucionalização das políticas mundiais transformou a política de contestação e a administração da globalização, que na virado para o século XX era um assunto estritamente interno ao império, passa a ser um tema da política global, com a formação de agendas, construção de coalizões e regulação multilateral.

Regionalização – enquanto o inicio do século XX testemunhou a expansão dos impérios globais, o final do século XX viveu a sua dissolução e a significativa regionalização das relações econômicas, políticas e militares mundiais. [...] O processo contemporâneo de regionalização tem sido um processo que largamente reforça as tendências de uma economia política global; 430

Ocidentalização – muito da história da globalização tem sido a história da ocidentalização e a sua contestação pelo mundo. [...] A globalização contemporânea ... tem sido menos Eurocêntrica ou “Atlântico-cêntrica”.

Territorialidade – [...] a reorganização dos espaços econômicos, sociais, culturais e ambientais [...], desafia o principio territorial como o único ou a base primeira para a organização do governo político e ao exercício da autoridade política. [...] A globalização contemporânea é, desse modo, associada com diferentes tipos de políticas da territorialidade.

Formas de Estado – diferentes formas históricas de globalização estão associadas a formas bastante diferentes de Estados. Em comparação com aquele do inicio do século XX o governo contemporâneo é "grande", na medida em que os Estados despendem uma proporção significativa da renda nacional, empregam um número significativo de pessoas, e tem amplas responsabilidades não apenas pela administração da economia mas também pela segurança e o bem estar de seus cidadãos. Como uma conseqüência, a globalização tem tido provavelmente impactos políticos mais visíveis sobre os Estados desenvolvidos hoje do que em comparação com os Estados menos intervencionistas e menos orientados pelo bem estar da era pré-1914.

Governança democrática – em comparação com as épocas anteriores a globalização contemporânea desenvolve-se contra o pano de fundo de um sistema global de Estados em que a maioria dos Estados advoga por ser democrático, mas em que o princípio democrático é raramente estendido para cobrir aspectos da regulação multilateral e da governança global. A globalização atualmente porta um conjunto inteiramente novo de dilemas políticos e normativos que não tem equivalente real nas épocas anteriores, em particular, sobre como combinar um sistema de governança democrática territorialmente enraizada com a organização global e transnacional da vida econômica e social. (GT 430-1)

Além disso, a globalização contemporânea também deve ser compreendida como um processo altamente contestado e disputado. Os novos espaços decisórios que emergem em cada um dos domínios em que a globalização tem avançado, e a multiplicação das possibilidades de trocas de informações disponibilizadas pelas transformações no mundo das comunicações abrem novos espaços para as disputas entre visões de mundo por vezes bastante distintas. A globalização contemporânea produziu uma série de transformações decisórias, institucionais e distributivas, algumas de caráter estrutural, mas isso não significa que sejam processos irreversíveis nem tranquilamente conduzidos por forças homogêneas e unívocas.

Em termos decisórios, a globalização contemporânea, ao transformar estruturalmente a política mundial e o enfrentamento de muitos temas relevantes da agenda política, tem alterado os custos e benefícios das escolhas políticas, os instrumentos de política disponíveis e o balanço de forças entre as escolhas disponíveis para Estados e

comunidades políticas em todo o mundo. Autonomia e soberania são noções que estão sendo redefinidas na atuação das novas instâncias de governança em cada um dos domínios considerados. Do ponto de vista institucional, as agendas institucionais estão em reconfiguração, colocando-se em evidência a possibilidade de inovações necessárias para se lidar com o conjunto de transformações em curso. Embora não seja claro se questões candentes como a paz e a guerra entre as nações, a regulação financeira e econômica ou as questões ambientais encontrarão seus formatos institucionais adequados para o enfrentamento das suas agendas transnacionais, parece se adequado deduzir que não há dúvidas quanto ao fato de que as disputas políticas relevantes serão travadas num contexto muito mais regionalizado ou globalizado. Nestes termos, numa perspectiva que nos parece bastante correta, os autores observam que a globalização no domínio político tem implicado na internacionalização das atividades das agências burocráticas domésticas e, consequentemente, o desenvolvimento de novos modos de coordenação da política nacional e a *organização burocrática para gerenciar a internacionalização do processo decisório político.* (GT 440)

Em termos distributivos, o argumento dos autores é que a globalização contemporânea, como rapidamente indicado nas sessões anteriores, tem significado algumas alterações nas estratificações vivenciadas nos diferentes domínios da globalização, não sendo necessário que as recapitulemos aqui, cabendo a ressalva de que, para os autores, o padrão de estratificação econômica – aquele com que tradicionalmente se mensura os termos da estratificação – não é generalizável para os outros domínios, pois *os padrões geográficos dos fluxos globais de capital, armas, poluição e pessoas são, freqüentemente, completamente diferentes.* (GT 440)

Em suma: Impactos das globalização contemporânea sobre os fundamentos da Política: comunidades políticas, Estados e democracia

Também no plano da política estaríamos vivendo uma onda impactante e transformadora de globalização. Diante das mudanças em curso, os governos nacionais não podem mais ser considerados como o *locus* exclusivo e autônomo do poder político. Na nova *polity* contemporânea, o poder efetivo é de fato compartilhado e disputado por

forças e agências em diferentes escalas, especialmente nos níveis nacional, regional e internacional. Nas diferentes dimensões ou frentes nas quais a globalização se desdobra, as instâncias de poder e seus integrantes são variados e relativamente dispersos.

Na mesma direção, já não se pode tomar como aceitável a idéia de uma *comunidade política de destinos* (*political community of fate*) como uma comunidade autônoma constituída exclusivamente dentro das fronteiras de um único Estado nacional. A força da globalização cultural, os impactos das novas tecnologias de transporte e comunicação, e a globalização dos negócios, entre outras forças, inviabilizam a idéia de uma comunidade política exclusivamente auto-centrada e auto-referida.

O mundo encontra-se repleto de áreas e regiões em que as lealdades, os conflitos e as formações identitárias, as estruturas legais e políticas, as interpretações de direitos e deveres, os valores, as aspirações etc. cruzam fronteiras. Num contexto como este, argumentarão os transformacionistas, a soberania nacional não foi completamente eliminada, mas a noção de soberania como uma forma de exercício de poder público ilimitada, indivisível e exclusiva certamente não faz mais sentido.[27]

O cerne do argumento dos autores parece ser o seguinte: não que os Estados, as estruturas, as instituições, as autoridades, os projetos nacionais sejam desprovidos de relevância nesta fase de globalização; apenas que suas atuações e traduções concretas se dão em contextos marcados pela presença de forças políticas, econômicas e culturais, processos de formação de identidades e questões da agenda política cujas composições e enfrentamentos vão muito além das fronteiras e dos aparatos nacionais, relativizando, deste modo, a autonomia e a soberania do Estado e das instituições nacionais. O problema não é tanto com os Estados nacionais em si, mas com a soberania e a autonomia dos centros decisórios nacionais com que a teoria política moderna têm tradicionalmente se ocupado.

Na verdade, ao responderem a questão se a globalização contemporânea implica do declínio, na ressurgência ou na transformação dos Estados nacionais (resguardada a questão dos diferentes envolvimentos dos Estados e sociedades em cada um dos

---

[27] Deveríamos nos perguntar, contudo, se uma tal noção de autonomia e soberania fez sentido algum dia, mesmo para o mais autocentrado e expansivo império ou Estado.

domínios da globalização), faz parte dos argumentos dos autores que alguns Estados nacionais (particularmente os países desenvolvidos) têm suas responsabilidades ampliadas em alguns domínios, como nos assuntos ambientais, culturais e de construção dos aparatos de negociação intergovernamental, nos quais se verifica, não o declínio, mas o aumento do *ativismo* por parte dos Estados nacionais. Os Estados nacionais correspondentes da globalização contemporânea, como vimos acima, são grandes aparatos de governo, e não é provável que declinem em seus tamanhos ou que tenham diminuídas as suas responsabilidades; antes, seria mais adequado considerar que estas responsabilidades e os aparatos dos Estados nacionais estejam em transformação político-institucional, especialmente com as seus crescentes envolvimentos com a agenda "internacional". Insisto neste ponto: para estes autores, os impactos são mais sobre as condições de exercício autônomo e soberano de seus poderes políticos do que propriamente sobre o papel dos Estados nacionais na nova ordem política mundial.[28]

Mas também sobre a soberania e a autonomia dos Estados não se pode inferir uma tendência linear de declínio dessas capacidades para os Estados em geral. Autonomia e soberania estão associadas a uma série de fatores como ao caráter altamente diferenciado de inserção dos Estados nas hierarquias política, militar e econômica global, às estruturas econômicas domésticas e aos padrões de políticas e aos aparatos institucionais disponíveis, e ainda aos modos de contestação, administração e "melhoramento" dos imperativos da globalização. Estes e outros fatores respondem por impactos cumulativos da globalização altamente diferenciados sobre os diferentes países, já que os impactos decisórios, institucionais e distributivos da globalização não são vividos uniformemente por todos. Trata-se de um processo multifacetado, complexo e contestado no qual os diferentes Estados encontram-se envolvidos. Em poucas palavras, o "*processo em curso de transformação do regime westphaliano de soberania e autonomia tem conseqüências diferentes para os diferentes Estados*." (GT 442)

---

[28] Em suas palavras, a globalização contemporânea não necessariamente "estreita o escopo da ação política e das iniciativas estatais, mas, ao contrário, pode expandi-las dramaticamente. [...] Contudo, argumentar que a globalização contemporânea é altamente politizada e regulada não significa aceitar as premissas da "escola cética" de que a globalização está efetivamente sob o controle dos governos nacionais (seja compreendida como direção ou aquiescência estatal) e que os poderes do Estado nacional permanecem fundamentalmente inalterados." (GT 437)

Como vimos, em cada uma das dimensões consideradas no *Global Transformations* estaríamos presenciando a formação de mecanismos de governança muito mais complexos, muito mais amplos, envolvendo atores e agências variadas, mas principalmente, instâncias de governança "acima" dos Estados nacionais.

> In fact, in all major areas of policy... the enmeshment of national political communities in regional and global flows and processes involves them in intensive transboundary coordination and regulation. Political space for the development and pursuit of effective government and the accountability of power is no longer conterminous with a delimited political territory. Contemporary forms of polítical globalization involve a deterritorialization of political authority [...] (GT 83)[29]

Embora o balanço acerca dos possíveis impactos da globalização política sobre os Estados nacionais irá depender dos diferentes níveis de envolvimento, interação e/ou exposição das sociedades e dos Estados nacionais às diferentes formas de globalização, um conjunto razoavelmente claro de tendências – como a crescente relevância de organizações intergovernamentais e das organizações não governamentais, a multiplicação de regimes internacionais, a ampliação das formas, escopos e assuntos cobertos por leis e regulações internacionais e o surgimento ou consolidação de organizações e instituições regionais – são indicadores, segundo os autores, bastante evidentes do surgimento de uma nova ordem política mundial multifacetada e plural, cujas formas de governança tendem a se afastar daquelas centradas exclusivamente nos Estados nacionais.

> Como resultado, a ordem mundial contemporânea é melhor compreendida como uma ordem altamente complexa, interconectada e contestada, na qual o sistema interestatal é crescentemente inserido em envolventes redes políticas regionais e globais. As últimas constituem as bases nas quais e através das quais a autoridade política e os mecanismos de governança estão sendo articulados e rearticulados. (GT 85)

---

[29] O uso da noção de "desterritorialização da autoridade política" mencionado pelos autores nesta passagem, ao que me parece, não é inteiramente compatível com o sentido geral das redefinições político-decisórias em curso por eles observadas, ou, no mínimo, não foi devidamente especificada em suas formulações. Do ponto de vista das conclusões dos autores de GT, penso que uma noção mais "precisa" seria a de "múltipla reterritorialização das instâncias de poder em crescente interação com a escala regional e/ou global". Não estamos num mundo de centros decisórios "footloose", desenraizados, vagando ou deliberando sobre um espaço político global sem fronteiras; ao contrário, para estes autores, é bastante claro que esta fase da globalização contemporânea é precedida e/ou acompanhada por novos centros decisórios "acima" e em "paralelo", em interação com as instâncias decisórias nacionais, nos diferentes domínios em que a globalização se desdobra.

Muito além dos tradicionais problemas de fronteiras territoriais, o mundo contemporâneo apresenta a formação de novas modalidades de *problemas de fronteira* em questões como a degradação ambiental, o aquecimento global, a segurança internacional, o enfrentamento de doenças epidêmicas e a regulação econômica (em especial, a regulação financeira, de capitais e do comércio de bens e serviços). Todos estes temas exigem soluções compartilhadas nos planos regional e global – mesmo os mais poderosos dos Estados estão sujeitos a este compartilhamento de esforços. Ao mesmo tempo, os possíveis encaminhamento para esses novos problemas trans-fronteiriços fragilizam os tradicionais meios de violência com que os problemas de fronteira territorial foram caracteristicamente enfrentados. A nova ordem global que emerge porta consigo questões cruciais que não podem ser enfrentadas por meios exclusivos (violentos ou não), mas que devem e estão sendo cada vez mais tratados por formas de governança compartilhada por uma multiplicidade variável de atores, nas mais variadas escalas e configurações.

Mais ainda, num mundo no qual Estados mais poderosos tomam decisões que afetam à populações que vivem muito além de suas fronteiras, e no qual corporações multinacionais, organizações não governamentais e instituições intergovernamentais atuam perpassando as fronteiras nacionais e no qual padrões e sistemas de leis assumem, crescentemente, validade para diversos países e regiões, as questões de responsabilidade, regulação e coordenação política ganham novos contornos, e já não podem mais se referir exclusivamente aos governos e às instituições nacionais.

Se considerarmos ainda que as comunidades políticas não podem mais ser concebidas como unidades confinadas ou constituídas exclusivamente no interior das fronteiras nacionais, e que muitos dos temas primordiais da agenda política transcendem as fronteiras nacionais, estamos diante de um contexto que transforma estruturalmente os principais fundamentos com que a teoria política moderna tem pensado e concebido as suas categorias.

> Thus questions are raised both about the fate of the idea of the political community and about the appropriate l*ocus* for the articulation of the political good. If the agent at the heart of modern political discourse, be it a person, group or government, is locked into a variety of overlapaping communities and jurisdictions, them the proper 'home' of politics and democracy becomes a difficult issue to resolve. (GT 445)

As fronteiras nacionais têm constituído as bases com que tradicionalmente os indivíduos e grupos têm sido excluídos ou incluídos na deliberação de assuntos que afetam suas vidas. Na medida em que muitas das questões que realmente importam e que determinam as chances de vida dentro e entre as comunidades políticas, o próprio processo decisório e os impactos dessas deliberações facilmente transcendem as fronteiras nacionais e o alcance dos Estados nacionais, então, estamos diante de um contexto que trás sérias implicações para as categorias centrais da democracia e da cidadania.

Quais são os atores que efetivamente decidem? Onde estão localizados? Suas decisões afetam quem e quais assuntos? A quem estes múltiplos agentes decisórios se reportam? Quem elege quem e para quê? Quem deveria representar quem? Com base em qual programa? Onde ocorre a participação? Quem deveria participar, onde, de que modo e sobre qual agenda? Quais deveriam ser as fronteiras que delimitam as *constituencies* e as jurisdições adequadas para comunidades políticas imersas numa ordem mais regional e globalizada? Como deveriam ocorrem as deliberações sobre esta agenda "transbordante"? Estas deliberações deveriam ocorrer mediante quais critérios? Por consentimento ou por maioria? De quais atores? Como, então, se expressam categorias como representação, participação, legitimidade e *accountability* política num mundo em vívido processo de globalização?

Num contexto como este, no qual as comunidades políticas nacionais, naturalmente, persiste, mas no qual processos de governança (em geral raramente explicitados) escapam aos Estados nacionais e às categorias nacionais da política e da democracia, todo o edifício político tradicional encontra-se em profunda redefinição: o poder efetivo, escreverão os autores, "is shared, bartered and struggled over by diverse forces and agencies at national, regional and global levels. In other words, we must recognize that political power is being reposited, recontextualized and, to a degree, transformed by the growing importance of other less terriorially based power systems. (GT 447)

Não reconhecer isso e não refletir sobre isso, além de representar um anacronismo intelectual, tem significado deixar muitos dos processos de globalização em curso à mercê de suas forças melhor posicionadas. Chegamos, então, a um ponto crucial do *Global Transformation,* com a apresentação do *projeto cosmopolita* para regular e democratizar a globalização.

Construído com base na crítica aos projetos *liberal-internacionalista*, de um lado, e *republicano*, de outro – dois projetos concorrentes identificados pelos autores também construídos no sentido de regular e democratizar a globalização – o núcleo fundamental do *projeto cosmopolita* consiste em "*especificar os princípios e os arranjos institucionais para tornar responsáveis (accountable) aqueles espaços e formas de poder que atualmente operam além do escopo do controle democrático"*.(GT 449) Sem adentrarmos em detalhes – que extrapolariam em muito o foco de atenção desta tese – sobre a caracterização esquemática feita dos dois projetos concorrentes, nem sobre as implicações do cosmopolitismo na versão de Held e associados, cumpre registrar que o projeto cosmopolita funda-se num ideal de *cidadão cosmopolita*, ou seja, um cidadão aberto a outros modos de vida, capaz de *pensar do ponto de vista do outro,* capaz de *fazer mediações* entre as tradições nacionais, as diferentes comunidades de destinos e as múltiplas formas de exercício da cidadania e capaz de ter acesso e a pertencer à diversas comunidades políticas. Se o que se pretende é que as inúmeras questões que afetam a vida das pessoas sejam democraticamente reguladas, observam os autores, então, é evidente que as pessoas terão que fazer mediações e serem capazes de ter acesso e de pertencer à inúmeras comunidades políticas, e que, por outro lado, também as instituições existentes terão que evoluir no sentido de refletir as múltiplas questões da agenda que afetam e ligam as pessoas *sem considerar a origem nacional* dos cidadãos cosmopolitas. (GT 449)

Na agenda política do projeto cosmopolita encontra-se a perspectiva de fortalecer a democracia dentro das instituições da comunidade política nacional e também de a extensão das formas e processos democráticos para além das fronteiras nacionais. Este é o duplo movimento de democratização cosmopolita que os autores entendem decisivo no sentido de regular e democratizar a globalização.

> Democracy for new millenium must allow cosmopolitan citizens to gain access to, mediate between and render accountable the social, economic and political processes and flows that cut across and transform their traditional community boundaries. The core of this project involves reconceiving legitimate political authority in a manner which disconnects it from its traditional anchor in fixed borders and delimited territories and, instead, articulates it as an attribute of basic democratic arrangements or basic democratic law which can, in principle, be entrenched and drawn on in diverse self-regulating

> associations – from cities and subnational regions, to nation-states, regions and wider global networks. (GT 449)

Os global pluralistas analisados neste capítulo demonstraram um elevado compromisso com a busca da demonstração empírica de suas proposições, embora como argumentamos anteriormente, não necessariamente estas fundamentações estejam à altura da construção de uma análise global dos impactos da globalização nas diferentes frentes em que seus movimentos alegadamente avançam. Fragilidades à parte, naturais diante de uma empreitada de tal magnitude, determinados aspectos centrais de sua argumentação parece terem sido suficientemente demonstrados: que a globalização é um longo e complexo processo histórico em curso, multifacetado e não homogêneo, com drivers, ritmos e movimentos distintos em suas diferentes frentes, com impactos diferenciados para países, regiões, indivíduos, grupos, comunidades políticas, Estados nacionais e políticas públicas.

Não há dúvidas de que a análise dos autores aqui considerados apresenta importantes avanços na reflexão sobre a complexificação da agenda democrática provocada pela globalização ou pela constatação da crescente interdependência no tratamento de inúmeras questões e problemas decisivos para a vida das pessoas nos diferentes territórios. A ênfase por eles conferida a todo um complexo de questões que problematizam as bases conceituais e operacionais com que convencionalmente pensamos e construímos as instituições democráticas contemporâneas é um chamamento intelectual importante à reflexão e à inovação político-institucional, que certamente mobilizarão as sociedades democráticas nas próximas décadas.

Contudo, alguns aspectos cruciais deixaram de ser considerados, mesmo que do ponto de vista interno ao projeto cosmopolita advogado pelos autores. Deste modo, todo a perspectiva de democratizar as comunidades políticas nacionais e também os Estados nacionais parece que não foi plenamente levado adiante pelos autores. Pelo menos é o que pode se depreender de suas análises dos impactos das globalizações da cultura e dos movimentos de pessoas – as duas dimensões da globalização em que os cidadãos, os seres humanos, estão mais imediatamente envolvidos. Como procurei argumentar, nos dois casos, vimos não o cidadão cosmopolita, mas o imigrante (em geral o imigrante ilegal) e o consumidor mais ou menos amorfo de bens e serviços

culturais; não o Estado democrático que respeita e fortalece a cidadania e as liberdades culturais e civis de livre trânsito, mas o Estado burocrático e seus aparatos de controle e supervisão de imigrantes ou o Estado impotente para controlar as identidades ou para estimular comportamentos multiculturais ativos.

Na mesma direção, embora fora do projeto cosmopolita, é possível constatar a ausência de uma reflexão mais acurada sobre a economia política da globalização contemporânea, uma análise que vá além da constatação e da descrição detalhada de certas características e movimentos globalizantes e que se pergunte mais agudamente sobre os fundamentos, as razões de ser de determinados processos e dinâmicas. Deste modo, num dos exemplos mais visíveis deste tipo de ausência, apesar de zelosos em detalhar as potencialidades dos trânsitos de conteúdos culturais possibilitados por infra-estruturas de comunicação e transporte e por poderosas multinacionais do setor cultural, não identificam as causas das crescentes barreiras à entrada de pessoas como uma das mais potentes formas de cerceamento dos trânsitos culturais e da melhora das chances de vida das populações. Deste modo, o cosmopolitismo parece destituído de suas bases primordiais: a possibilidade dos cidadãos cosmopolitas transitarem – e se estabelecerem – pelos lugares que melhor lhes aprouver não é considerada, mas sim a possibilidade de os Estados construírem interdições e monitoramentos sobre estes movimentos. Interdições que, ao que parece, estão sendo intensificadas e não diminuídas pela forma dominante de globalização econômica.

Na mesma direção, ao não indagarem pelos fundamentos (ou ausências de fundamentos) que possibilitam, por exemplo, a globalização financeira, deixam de apreender certos componentes cruciais das atribuições dos Estados nacionais como garantidores “precários” das condições de funcionamento dos mercados monetários e de capitais nos diferentes mercados. Em última análise, como ficará mais claro no capítulo 4, assegurar a confiabilidade no funcionamento dos sistemas monetários e de títulos (especialmente, mas não apenas em condições de crise) tem sido uma atribuição fundamental, estrutural dos Estados nacionais modernos, uma atribuição nem sempre realizada com sucesso, e desde sempre operacionalizadas em condições de soberania e autonomia relativas (nestes termos, suas reflexões sobre a perda da autonomia dos Estados nacionais em vários campos não impressionam tanto aos leitores da semi-periferia).

Além disso, há um longo caminho a percorrer no sentido da melhor compreensão da participação dos demais países fora da OCDE. As estratificações aparentemente diferenciadas entre países, territórios, grupos e indivíduos nas diferentes formas de globalização indicam um mundo possivelmente em aberto reordenamento de estratificações, mas não necessariamente presenciamos estas mudanças já que podem ocorrer hierarquias e estratificações entre as dimensões de globalização analisadas pelos autores (e entre outras não consideradas). Uma analise das estratificações entre os países deveria, pois, partir de uma analise das possíveis estratificações entre as formas de globalização, algo que a leitura pluralista dos autores aqui considerados deixa em aberto.

3.

DO NEOESTATISMO AO NOVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E A RENOVADA CENTRALIDADE DOS ESTADOS

3.1 Novos institucionalismos?

A abordagem teórica que hoje conhecemos um tanto vagamente por *novo institucionalismo* reivindica sua vinculação a uma longa tradição de reflexão sobre a vida política nas sociedades, uma tradição que remontaria a pensadores como Aristóteles (384-322 AC), Maquiavel (1469-1527), Althusius (1557-1638), Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Tocqueville (1805-1859), Durkheim (1858-1917) Weber (1864-1920), Veblen (1857-1929), Hintze (1861-1940), Polanyi (1886-1964) e Gerschenkron (1904-1978) (conforme especialmente Peters 2001, mas também Hall e Taylor 2002, Skocpol 1984, Levi 2002, Evans e Ruechemeyer 1984, Skocpol e Pierson 2002). O traço em comum entre autores com perspectivas por vezes tão distintas entre si consistiria na premissa de que a compreensão do comportamento humano, especialmente o político, deve ser buscada primordialmente na interação entre o conjunto de instituições existentes nas sociedades e os comportamentos humanos. Como seres sociais que somos, a investigação deve dar uma ênfase especial às instituições que possibilitam, influenciam e mesmo moldam ou constrangem os comportamentos humanos (Peters 2001). É certo que num nível tão abstrato de definição, a lista de *pais fundadores* do novo institucionalismo deveria deixar de fora poucas abordagens e autores, a rigor, apenas aqueles vinculados às chamadas teorias comportamentais e racionalistas, com suas ênfases monotemáticas sobre o comportamento de indivíduos (e organizações) atomizados.[1]

[1] Esta relação extensa de intelectuais, que pela definição tão abrangente poderia incluir autores de outras tradições como o estruturalismo, o marxismo e o feminismo, é oferecida por B. Guy Peters (2001). Já, Hall e Taylor, Skocpol, Evans e, criticamente, Bob Jessop, oferecem uma lista mais concisa para os "pais

De todo modo, parece correta a crítica – encontrada em Jessop 2003 e Bevir et al. 2003 – de que não há maiores preocupações por parte dos autores que têm se ocupado da tarefa de definir os contornos do novo institucionalismo em demonstrar os vínculos com esses grandes nomes do pensamento social, com exceção, talvez, a Weber, contemplado algumas vezes com referências um pouco mais extensas, embora sendo feitas, em geral, com limitações não desprezíveis. Um exemplo dessas limitações: não é absolutamente certo que as leituras da teoria social vinculada a esta abordagem tenham captado a tensa relação mantida por Weber com a burocracia estatal, expressa, por um lado, no seu conceito *puro* de burocracia como uma *máquina que se iguala aos modos não-mecânicos de produção* e, consequentemente, a forma de dominação mais adequada para lidar com sociedades complexas e, de outro, pelo verdadeiro horror de Weber para com a possibilidade desses *pequenos homens, leais e aposentáveis (*citado por Bellamy, 1994) exercerem atribuições para além daquelas funções burocrático-administrativas que deveriam exercer em substituição aos políticos e aos empresários. Como avaliou em *Parlamento e Governo* (obra estranhamento pouco apreciada pelos teóricos que buscam fundar uma abordagem "weberiana" sobre os Estados) *"[...] os próprios fatos provocam o reconhecimento que ninguém pode na verdade negar: que a burocracia fracassou completamente sempre que devia lidar com problemas políticos. Isso não é acidental; antes seria espantoso se capacidades inerentemente tão estranhas umas às outras emergissem dentro de uma mesma estrutura política.* (Weber, *op. cit.* 39) Toda a formulação da tese da autonomia dos Estados, como veremos adiante, central para uma vertente importante do novo institucionalismo histórico, praticamente desconsidera esta avaliação frontalmente crítica de Weber à burocracia.[2]

Como já suficientemente reconhecido, esta *nova* abordagem do pensamento social contemporâneo – cujas fronteiras, afinidades e distinções encontram-se ainda em

---

fundadores" do novo institucionalismo histórico, compreendendo basicamente Maquiavel, Tocqueville, Weber (sem dúvida, o grande inspirador), Hintze e Gerschenkron.

[2] Em trabalho anterior (Acco 1996) tive oportunidade de apresentar uma análise mais aprofundada da formulação weberiana de Estado e burocracia, onde foi possível observar com maior precisão a conversão operada por boa parte da literatura sobre o assunto do conceito *típico-ideal* de burocracia numa descrição do *real,* incorrendo-se, deste modo, no erro apontado pelo próprio Weber a ser evitado ao se utilizar a noção de tipos ideais: de que estes são recursos metodológicos de análise, construções ideais (e por vezes exageradas ou "puras") que não devem ser confundidos com a realidade.

formação – comporta diferentes vertentes em seu interior. Os estudos que se propuseram a compreender o conjunto da produção possivelmente associada ao novo institucionalismo aqui consultados (Steinmo e Thelen 1992, Hall e Taylor 2002, Peters 2001), divergem sobre o número e a definição das variantes: Steinmo e Thelen (1992) identificam apenas dois novos institucionalismos, o das escolhas racionais e o histórico; Hall e Taylor consideram existir três, o histórico, das escolhas racionais e o sociológico; enquanto que Guy Peters (op. cit.) observa, além dessas três, a existência de outras cinco, o neoinstitucionalismo normativo, o empírico, o jurídico, o internacional, e o neoinstitucionalismo interessado nas formas de representação de interesses.

Tentemos divisar suas fronteiras perguntando o que faz com que uma formulação possa ser considerada *institucionalista*. Ao responder esta pergunta, Peters (op. cit.) oferece quatro pontos em comum nesta miríade de novos institucionalismos por ele detectada, a começar pelo reconhecimento compartilhado de que uma instituição é de, algum modo, um construto estrutural de uma sociedade e/ou de uma comunidade política. O segundo, é que as instituições representam a existência de alguma *estabilidade* de comportamentos ao longo do tempo, complementado pelo terceiro ponto que é o reconhecimento de que as instituições devem afetar os comportamentos dos indivíduos e, por fim, de que os membros de uma instituição em alguma medida compartilham valores e significados (ainda que esta característica comum apresente diferenças entre as vertentes do novo institucionalismo). Hall e Taylor, assim como Thelen e Steinmo dão respostas mais concisas, mas bastante similares, inferindo que as variantes por eles identificadas compartilham o interesse em elucidar, em reação crítica às perspectivas comportamentais em voga nos anos 1960 e 1970, os papéis que as instituições desempenham na determinação dos resultados políticos e sociais numa determinada sociedade.

Como sempre, as formas de agrupar e de classificar podem suscitar uma série de questionamentos, particularmente se levarmos em consideração a relativa fluidez das fronteiras com que o novo institucionalismo tem sido definido. Se o foco da atenção deve se voltar para as instituições compreendidas genericamente como *o conjunto de normas, regras, símbolos e procedimentos, explícitos ou tácitos, que influenciam ou moldam os comportamentos humanos* – ou seja, se ao menos teríamos superado as interpretações do individualismo radical que tendiam a ver os agentes da ação, os

indivíduos, soltos num vazio institucional paradisíaco em suas práticas cotidianas de maximização de suas exclusivamente auto-referidas e auto-centradas funções de escolha – um dos problemas que surgem é que *tudo* pode ser *instituição* (educação, conhecimento, moeda, trabalho, matrimônio, contratos e normas comerciais, bolsa de valores, parlamento, capitalismo, burocracia, saúde, regras de sociabilidade, legislações, idiomas, a feirinha, o café, a padaria e a farmácia da esquina) ou, uma organização vinculada a alguma instituição, ou um comportamento humano moldado por *alguma* instituição. Esta definição em termos tão abstratos pode ser tão correta quanto inócua, já que neste cenário sem relevos corremos o risco inclusive de perder de vista esforços intelectuais que buscaram compreender as importâncias relativas (ou mesmo hierárquicas) existentes entre (se quisermos manter a linguagem) instituições ou sistemas institucionais - por exemplo, a proposição *habbermasiana* da colonização do mundo da vida e do sistema político pelo sistema econômico, a ênfase *marxista* sobre a relevância crônica do capitalismo para a compreensão das demais dimensões da vida humana ou mesmo a proposição da centralidade institucional dos Estados no ordenamento das sociedades e dos comportamentos humanos feita por uma parcela de autores que se auto-denominaram como integrantes do *novo institucionalismo histórico*.

Considere-se ainda o fato de que muitas interpretações que anteriormente não levavam esta nomenclatura passaram recentemente a ser reinterpretadas como institucionalistas. Diante desta fluidez, cabe ressaltar a (auto)ironia de Theda Skocpol (2002) de que *hoje somos todos institucionalistas*, em paráfrase preocupante à célebre frase do "keynesiano" Richard Nixon. Problemas com as classificações aqui consideradas surgem também na apreciável porosidade verificada nas fronteiras internas entre as vertentes identificadas ou ainda nas diferenças de ênfase e de perspectiva dentro das próprias vertentes (Guy Peters identificou, por exemplo, cinco variantes de novos institucionalismos das escolhas racionais, ele próprio integrante de uma delas). Ou ainda, o fato de que algumas vertentes detectadas apresentam premissas, métodos e mesmo resultados de pesquisa, em muitos casos, dissonantes e mesmo contraditórios entre si, aspectos que em seu conjunto tornam as classificações aqui consideradas objetos no mínimo não pacificados.

Uma das contraposições mais evidentes no condomínio *novo institucionalista* é aquela referente ao *neoinstitucionalismo das escolhas racionais* desenvolvido por autores como

Elinor Ostrom, Douglass North, Kenneth Arrow, James Buchanan, Gordon Tullock, William Niskanen e Anthony Downs (para mencionar alguns dos seus mais ilustres representantes) em relação às demais abordagens. Ainda que reconheçamos que os neoinstitucionalistas racionais comportem diferentes formas de análise sobre as instituições (cfe. Peters op. cit.), é possível afirmar que elas convergem, de algum modo, para a adoção e afirmação do instrumental das escolhas racionais dos indivíduos como fonte básica da constituição e atuação das instituições. Consideremos, por exemplo, a abordagem desenvolvida por Douglass North, um autor que reconhecidamente praticou um esforço em rever certos princípios neoclássicos ao longo de seus trabalhos – por exemplo, o abandono do suposto da *eficiência* das instituições verificada já em *Structure Economic History*, de 1981, e enfatizada em *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de 1990 (Cfe. North 1990:7).

A questão de fundo, como muito bem sintetizou Velasco e Cruz (2003), é que a economia neoclássica – e todo o seu aparato cognitivo calcado no individualismo racionalista – impregna fortemente a obra desse autor, conduzindo a sua abordagem a aporias crônicas, no limite, à posições não-institucionalistas. Assim, se são os indivíduos maximizantes que constroem as instituições ("*bringing people back into the state*", como Margareth Levi 2002 sintetizou a posição dos neoinstitucionalistas racionalistas), e se, na ausência de instituições, não há nada que garanta que os indivíduos irão colaborar para constituir as instituições, como, então, pergunta Velasco e Cruz, os indivíduos maximizadores chegariam às regras que lhes permitiriam cooperar em bases duráveis? A ausência de respostas – cujos esforços, no limite, poderiam conduzir, no mínimo, à admissão de racionalidades concorrente, e, no limite, ao abandono/relativização do paradigma absolutizante dos indivíduos maximizadores – conduz à solução do reconhecimento das instituições como dados da realidade (a *tabula rasa* racionalista de que nos fala Guy Peters), e a mudança institucional como algo necessariamente marginal e incremental, condicionada aos desequilíbrios marginais nas funções de preferência dos indivíduos, com a constituição subseqüente de uma nova posição de equilíbrio em que os indivíduos (em geral) aumentam seus ganhos[3].

[3] O principal papel das instituições numa sociedade, escreve North, *"is to reduce uncertainty by stablishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interactions. But the stability of institutions is no way gainsays the fact that they are changing. From convenctions, codes of conduct, and norms of behavior to statute law, and common law, and contracts between individuals, institutions are evolving and, therefore,*

Assimetrias de recursos (mesmo as aviltantes), conflitos diante de interesses inconciliáveis, hierarquias e diferenças na apropriação dos resultados, assim como, diferenças ou divergências em termos de valores éticos, morais e culturais, idéias, conceitos, crenças e ideologias, noções de bem comum e, também, erros, enganos, faltas de entendimento e omissões, disparidades crônicas no acesso às informações relevantes, ou ainda, a mutabilidade e a possível contraditoriedade das preferências ao longo do tempo (o que é racional no curto prazo pode ser completamente irracional no médio-longo prazo e vice-versas) e a adoção de diferentes "estratégias" diante de diferentes contextos e questões continuam sendo pontos obscuros na teoria racionalista (relação desdobrada a partir de Velasco e Cruz 2003 e Amartya Sen 2004). Deste modo, a pergunta sobre quão efetivamente micro-fundamentada é a teoria das escolhas racionais não é nenhum pouco descabida. O mesmo problema foi detectado por Peters (op. cit.), em termos surpreendentemente radicais: se é improvável que encontremos situações em que os indivíduos ajam contra a maximização de seus interesses diante de uma determinada equação de alternativas, não há, portanto, espaço para se praticar o teste popperiano da falseabilidade dos pressupostos. Amartya Sen oferece também elementos importantes para uma crítica contundente às abordagens calcadas exclusivamente nas funções de maximização da renda na consideração da realidade e da dinâmica social: uma base informacional assim estreita deixaria de considerar a multiplicidade de formas de vida – ou seja, simplesmente aquilo que as pessoas valorizam e têm razões para valorar – presentes nas sociedades.

Em síntese, estas críticas convergem para a constatação de que a suposição da maximização do auto-interesse *como meta-comportamento geral* é antes, um assunto de escolha metodológica notoriamente limitada e restritiva em seus fundamentos – aspecto que nos remete ao campo das profissões de fé dos pesquisadores – mais do que propriamente de um arcabouço intelectual suficiente e adequado para nos guiar na compreensão das dinâmicas sociais contemporâneas. Crítica que obviamente não nega a validade de alguns dos fundamentos das escolhas racionais quando crítica e controladamente aplicados à consideração de algumas instituições e processos sociais, em determinados contextos territoriais e históricos.

---

are continually altering the choices available to us. The changes at the margins may be so slow and glacial in character that we have to stand back as historians to perceive them, although we live in a world where the rapidity of institutional change is very apparent." (North,1990: 6)

Por sorte esta tese não tem por objeto explorar todo o espectro de novos institucionalismos, nem debater ou propor novas classificações para o arquipélago novo institucionalista. Dentre o conjunto das suas possíveis vertentes, este capítulo dedica maior atenção às contribuições sobre o tema das recentes pressões para a transformação dos Estados nacionais produzidas por uma de suas variantes mais consagradas, o chamado *novo institucionalismo histórico*. Portanto, não observaremos o todo, mas uma vertente que, para a compreensão do objeto central deste estudo, tem apresentado resultados bastante expressivos dentre as variantes de novos institucionalismos. Antes, porém, de passar à análise mais específica das contribuições de autores vinculados ao novo institucionalismo histórico sobre a participação e os rumos dos Estados nacionais nas décadas de ascensão da tão propalada globalização, cumpre fazer uma rápida exposição de alguns pressupostos e componentes conceituais que são, em alguma medida, compartilhados por esta abordagem em sua metamorfose ao iniciar-se como um enfoque que se auto-denominou como *centrado no Estado* e que posteriormente passou a preferir a denominação de *novo institucionalismo histórico*.

Como costuma acontecer em territórios em processo de definição de fronteiras, também a seara do novo institucionalismo histórico é um campo de razoável disputa sobre suas fronteiras externas, suas variantes internas - e, inclusive, sobre quais conceitos e autores que mais devidamente comporiam este ou aquele viés.[4] Deste modo, diferentemente, por exemplo, de Guy Peters – que traçou um perfil dos neoinstitucionalistas históricos basicamente a partir do traçado teórico delineado por Steinmo e Thelen (1993) – seguirei no restante deste capítulo a vertente teórica que se constituiu a partir do programático *Bringing the state back in (BSBI),* organizado por Peter B. Evans, Theda Skocpol e Dieter Rueschemeyer, e publicado originalmente em 1984. Pude perceber duas diferenças básicas entre estes dois enfoques do novo institucionalismo histórico: de um lado, a maior aceitação dos pressupostos

---

[4] As referências básicas utilizadas aqui foram Evans, Skocpol e Rueschmeyer 1984, Skocpol e Pierson 2002, Steinmo e Thelen 1992, além de Hall e Taylor 2002; enquanto que Peters 2001, de uma perspectiva das escolhas racionais, Jessop 2003, de uma perspectiva neomarixsta, e Adcock, Bevir e Stimson, de uma perspectiva do historicismo radical apresentam interpretações criticas ao novo institucionalismo histórico. Desses, destaco o capítulo Historicizing the New Institutionalism(s) In BEVIR, Mark, Robert Adcock & Shannon C. Stimson (Eds.) *Modern Political Science: Anglo-American Exchanges since 1880*, escrito em co-autoria pelos Editores, no qual encontramos uma análise minuciosa do contexto intelectual, do percurso histórico e intelectual e de algumas implicações mais fundas sobre os novos institucionalismos, com especial atenção para a passagem da abordagem *centrada no Estado* para a do *novo institucionalismo histórico*.

“racionalistas” pelos à época jovens pesquisadores Steinmo e Thelen, e de outro, a ênfase na centralidade institucional dos Estados por parte dos autores vinculados ao projeto BSBI, aspecto que certamente faz com que lhes caiba o epíteto de *centrados no Estado*.

Os neoinstitucionalistas históricos *centrados no Estado* compartilham, em alguma medida, um conjunto de fundamentos, premissas e conclusões. A primeira, e certamente mais expressiva e impactante, foi devidamente sintetizada já no título do seu livro programático: *trazer o Estado de volta* ao centro da atenção intelectual das ciências sociais, dos partidos, dos políticos, dos formadores de opinião, da sociedade. A premissa da *centralidade institucional do Estado (stateness),* seja como campo primordial de investigação a partir do qual a investigação política e sociológica deve acontecer, seja enquanto o complexo arranjo de aparatos institucionais, normas, regras, programas, políticas, valores e conhecimentos fundamentais na composição das demais instituições e na moldagem do comportamento de indivíduos e grupos sociais, configura provavelmente a característica essencial desta vertente do novo institucionalismo histórico. Esta premissa é tão marcante que levou Bob Jessop (2003) e Linda Weiss (1998) a denomina-los *neoestatistas* e, não institucionalistas históricos. De minha parte, tenho preferido denomina-los novos institucionalistas centrados no Estado por me parecer a denominação que melhor sintetiza suas análises e interpretações.

Esta teoria do Estado “centrada no Estado” formou-se ao longo dos anos 1960 e 1970 em seus embates críticos e assimilações com uma série de outras abordagens teóricas. A começar, como apontaram Hall e Taylor 2004), com as teorias dos *grupos políticos* e do *funcional-estruturalismo:* da teoria dos grupos políticos incorporou a premissa das disputas assimétricas entre grupos, e do funcional-estruturalismo acabou incorporando certos fundamentos do estruturalismo e a se afastar do funcionalismo (Bevir et. al., Hall e Taylor op. cit.). Ao mesmo tempo em que se posicionou criticamente em relação aos pluralistas – por esta abordagem teórica alegadamente compreender a dinâmica do poder político e do poder do Estado com uma ênfase excessivamente centrada na sociedade e na miríade de instâncias decisórias existentes além dos escritórios estatais – a abordagem centrada no Estado procurou ocupar seu espaço entre as abordagens do neoinstitucionalismo das escolhas racionais (então nascente) e do neomarxismo.

Em relação aos teóricos das escolhas racionais, a abordagem aqui considerada tratou de incorporar a premissa de que os indivíduos que ocupam postos no setor público (sejam eleitos ou de carreira) possuem e perseguem interesses próprios e que, em assim agindo, reforçam a própria ação autônoma dos Estados, sem assumir, contudo, que estes atores só ajam deste modo (portanto, sem assumir o pressuposto dos indivíduos maximizadores de tempo integral). Ao mesmo tempo em que buscaram relativizar o pressuposto de que *todos* os ocupantes de cargos no setor público sejam maximizadores *rent-seeking* ou corruptos em potencial; neste sentido, consideraram ser um erro primário tratar como regra geral e presumida aquilo que sempre foi a exceção a ser detectada, investigada, punida e coibida. (Evans 1997) No artigo de apresentação do BSBI, Theda Skocpol dialoga com a teoria das escolhas racionais sobre as questões da racionalidade da ação autônoma dos Estados e se as autoridades estatais perseguem o interesse "geral" ou se buscam maximizar o seu próprio interesse. A autora incorpora parte da argumentação das escolhas racionais, inferindo que qualquer que possa ser a ação autônoma do Estado, esta ação não será desinteressada. Mais: "*as ações autônomas dos Estados irão regularmente assumir as formas que buscam reforçar a autoridade, a longevidade política e o controle social das organizações estatais [...]*". Em suma, a autora assume como hipótese que "todas as ações autônomas do Estado reforçarão as prerrogativas da coletividade dos oficiais do Estado". (Skocpol, op. cit. 15)

A relação com o neomarxismo foi mais tensa, conforme explicitada especialmente por Theda Skocpol (1985) logo no capítulo de apresentação da proposta do BSBI. De um lado, temos a recusa de uma alegada tibieza inerente à tese da *autonomia relativa* do Estado conforme defendida por Nicos Poulantzas e seus seguidores. A autonomia dos Estados será assumida como algo muito mais evidente, e mesmo determinante por parte desta vertente de novos institucionalistas históricos, algo incompatível com a manutenção da perspectiva neomarxista de interação dialética e conflituosa entre capitalismo, grupos e classes sociais e Estados (ou em bases ainda mais complexas, como veremos de forma mais detalhada no capítulo a seguir). De outro lado, temos a recusa frontal de que a "nova compreensão teórica sobre os Estados" que estava sendo proposta pelo BSBI poderia contar com o neomarxismo. Isto porque, argumenta Skocpol, *trazer os Estados de volta* ao seu espaço central na explicação da mudança

social e da política implica em "respeitar a historicidade inerente das estruturas sociopolíticas, e necessariamente prestar atenção aos inescapáveis entrecruzamentos do desenvolvimento ao nível nacional com os contextos históricos de transformação do mundo." Procedimentos que o neomarxismo, pode-se deduzir dos argumentos da autora, supostamente não observava. Diante disso, conclui a autora "*não precisamos de uma nova e renovada grande teoria sobre 'O Estado*'". (Skocpol, op. cit. 28) Afora o fato de que, como procurarei demonstrar no próximo capítulo, não há um "neomarxismo em geral", o "neomarxismo" para a autora estaria de fora deste movimento ao propor o entendimento da mudança social, da política e do Estado a partir de uma grande narrativa abrangendo, pelo menos, a interação entre o modo de produção capitalista (e, para alguns, as suas variações em termos de regimes e estratégias de acumulação), as composições sócio-econômicas e políticas das diferentes formações sociais em seus conflitos e os Estados (enquanto uma complexa relação social que reverbera muitos desses conflitos e disputas). Uma narrativa para a qual, no mínimo, as fronteiras entre o Estado e a sociedade são muito menos rígidas do que a tese da centralidade e autonomia institucional dos Estados pressupõe.[5]

A premissa da *centralidade institucional do Estado* repousa sobre um tripé razoavelmente articulado. De um lado, temos a afirmação de uma "clara" *autonomia dos Estados,* compreendida simplesmente como a capacidade de os Estados, enquanto organização, "*poderem formular e perseguir objetivos que não são meros reflexos das demandas e interesses dos grupos sociais, classes ou da sociedade*" [6]. De outro, a

[5] Compreende-se deste modo a crítica de autores neomarxistas como Bob Jessop, dirigida sempre com contundência aos autores do "neoestatismo" do BSBI (especialmente Jessop 1990 e 2003). No artigo de 2003, Jessop identifica cinco principais críticas ao *neoestatismo*, sendo duas as mais relevantes: a completa ausência de estudos por parte dos "neoestatistas" sobre os efeitos danosos do comando autocrático ou autoritário dos Estados autônomos, e a pressuposição de uma clara fronteira entre o aparato de Estado e a sociedade, os gestores estatais e as forças sociais, entre o poder do Estado e o poder societal. Se esta fronteira rígida entre Estado e Sociedade for relativizada, admite Jessop (2003), diminuem as distâncias de anáflise entre estas duas abordagens, particularmente para com o modo de análise neomarxista empreendida por Jessop.

[6] Contudo, esta clara autonomia se relativiza poucos parágrafos adiante pois a autora incorpora a formulação de Trimberger para quem "Um aparato burocrático de Estado, ou um segmento dele, pode ser dito como *relativamente autônomo* quando aqueles que detém altos postos civis e/ou militares satisfazem duas condições: (1) eles não são recrutados nas classes dominantes agrárias, comerciais ou industriais; e (2) eles não formam fechados laços pessoais e econômicos com as classes dominantes depois de sua elevação ao alto posto". Skocpol op. cit p.10, itálico meu. Note-se ainda: silêncio absoluto sobre os vínculos ideológicos, intelectuais, sutil ou abertamente políticos que se estabelecem entre as elites de oficiais estatais e as classes dominantes. Talvez falte a esta perspectiva, entre outros, perguntar sobre o sentido das medidas proposta e implementadas.

capacidade dos Estados alcançarem objetivos "oficiais", particularmente em contextos de oposição real ou potencial oriunda de atores sociais relevantes ou em contextos *complicados*. Esta *capacidade* dos Estados, conforme definição inicial de Skocpol, estaria associada a aspectos como a integridade soberana e o estável controle administrativo-militar de um determinado território, a existência em bom número de funcionários oficiais leais e capacitados, às orientações extranacionais dos Estados, aos desafios que os Estados podem enfrentar para manter a ordem interna e aos recursos organizacionais que as coletividades de dirigentes oficiais do Estado podem ser hábeis para mobilizar e utilizar – com destaque especial para a capacidade de mobilizar e utilizar os recursos. (Skocpol, op. cit. 16-7)[7]

A terceira base da centralidade institucional do Estado consiste na aceitação tácita de que os Estados agem com algum grau de coerção e arbitrariedade inclusive sobre as interesses mais poderosos da sociedade. A autonomia e a capacidade dos Estados tal como formulado implica a aceitação e o recurso a instrumentos de poder típicos de Estado em *alguma instância* (aspecto abordado criticamente por Weiss, 1998). Deste modo, não só não observam criticamente as intervenções tremendamente equivocadas que governos autoritários bastante autônomos e capazes podem implementar, conforme uma das críticas dos neomarxistas, como também tendem a identificar como Estados fracos e pouco autônomos aqueles mais suscetíveis a serem influenciados por setores da sociedade: a ênfase está centrada no uso autônomo de recursos de poder de Estado antes que em atributos como legitimidade, efetividade e acerto das medidas formuladas e implementadas. Um aparato estatal que acerta porque "combina" com os interesses de setores representativos da sociedade pode ser considerado fraco; mais pode ser menos.

---

[7] Perceba-se um rápido "reducionismo econômico" de Skocpol ao atribuir forte ênfase à dotação de recursos financeiros abundantes por parte dos Estados como principal fator para a capacidade de ação autônoma dos Estados: "As condições/meios do Estado levantar e utilizar recursos financeiros fala-nos mais do qualquer outro fator isolado sobre suas capacidades existentes (ou potencial) para criar ou fortalecer organizações estatais, para empregar pessoal, para cooptar suporte político, para subsidiar empresas econômicas e para financiar programas sociais."Skocpol op cit.17 Lamentavelmente a autora não se pergunta sobre as fontes de composição das bases financeiras dos Estados e os estreitos nexos que se formam entre os interesses dos Estados e o bom andamento dos negócios, conforme Lindblom, Offe e Block entre outros.

Por outro lado, antes que pensemos que a autonomia dos Estados é algo garantido, válido para todos os Estados e *in totum*, os defensores desta abordagem centrada no Estado ponderam que a autonomia não é a mesma para todos os Estados, nem mesmo para o mesmo Estado em diferentes contextos históricos, nem os Estados detêm o mesmo nível de autonomia em todas as suas áreas ou setores de atuação. A autonomia é, portanto, relativa - sem ser, contudo, relativa pelos motivos pretendidos pelos neomarxistas. É relativa porque não é algo que possa ser encontrada nas mesmas condições e proporções em todos os Estados, nem é a mesma ao longo dos diferentes contextos históricos, nem igualmente distribuída por todo o complexo de aparatos que constituem os Estados. Esta relativização não altera, contudo, as observações sobre os fundamentos da autonomia dos Estados. Deste modo, a equação "relativizada" de autonomia dos Estados pode ser reescrita nos seguintes termos: os Estados são autônomos quando e nas áreas em que conseguem perseguir e implementar *seus* objetivos *oficiais* em detrimentos dos interesses dos demais setores da sociedade.[8]

Complementar à compreensão do Estado como um *ator* cujos oficiais estão aptos a perseguirem *objetivos oficiais*, o segundo ponto em comum está associado às conseqüências involuntárias da ação dos Estados, aquilo que Skocpol denominou de componente "tocquevilleano" dos Estados enquanto aparatos institucionais relevantes. Ao existirem e ao ocuparem um espaço central e decisivo na vida das sociedades contemporâneas, os Estados tendem a influenciar – mesmo – de forma não-intencional a formação de grupos, as idéias, as capacidades políticas, as demandas e as identidades de diversos setores da sociedade. Desta perspectiva, os Estados importam porque suas configurações organizacionais, assim como seus padrões de ação "*afetam a cultura política, encorajam alguns tipos de formação de grupos, de ações política coletiva (mas não de outras), e tornam possível o aparecimento de certas questões políticas (mas não de outras)*". (Skocpol, 1985:21) Os Estados, argumentarão os institucionalistas históricos centrados no Estado, apresentam efeitos sócio-políticos:

---

[8] Assim, por exemplo, a diferença de autonomia entre os diferentes Estados deve ser buscada nas condições internas de consolidação dos Estados, com seus recursos, aparatos e dotações e em como os Estados reagem às práticas e experiências de outros países, mais do que em diferenças em termos de inserção de Estados e economias "nacionais" em sistemas econômicos e políticos hierarquizados, como supõem variantes dependentistas ou da teoria dos sistemas-mundo.

afetam as táticas, as estratégias e os interesses de grupos, afetam a agenda e o modo de recrutamento e de atuação dos partidos políticos, afetam a própria definição e o entendimento de Política numa determinada sociedade. (Skocpol, op. cit. 21-7).

A terceira característica compartilhada por estes autores é a preocupação com a História, como algo alegadamente *muito mais do que um conjunto de eventos ocorridos no passado*. Ao estenderem o espectro temporal de suas análises, Skocpol e Pierson (op. cit.) argumentam que o institucionalismo histórico amplia o escopo de experiências disponíveis para a avaliação, ao utilizar dados e variáveis com maior extensão temporal, tornando assim as comparações possivelmente mais consistentes. Outra vantagem da *séria preocupação com a História* seria tornar o investigador mais sensível aos limites temporais, aos efeitos típicos de uma determinada época e as suas variações ao longo do tempo.

Ao fazerem uso da análise histórica, os novos institucionalistas históricos têm ressaltado o uso e as implicações das noções de *path dependence*, de seqüência histórica, de conjunturas (ou conjunturas críticas), além de chamarem a atenção para os processos de lento movimento causal. A noção de *path dependence* enfatiza a recorrente importância que um determinado padrão institucional constituído no passado mantém no presente e tende a projetar no futuro, mesmo em conjunturas críticas; caminhos institucionais trilhados que se estendem ou tendem a permanecer e a resistir diante de perspectivas de mudança ou de inovação. A noção de *path dependence* tem sido particularmente relevante aos novos institucionalistas históricos, que tem procurado argumentar inclusive que os processos de auto-manutenção e de auto-revigoramento são prevalecentes na vida política, ou como argumentam Pierson e Skocpol: uma vez estabelecidos os padrões de mobilização política, as regras institucionais do jogo e mesmo as formas básicas do cidadão pensar sobre o mundo político, estas macro-feições institucionais criarão suas dinâmicas para o auto-revigoramento. A noção de *path dependence* também reforça o argumento da centralidade institucional dos Estados: uma vez constituída nas diferentes sociedades, esta *stateness* tende a se manter e a se auto-revigorar. A noção de *path dependence* institucional combinada com o princípio das conseqüências não-intencionais e das ineficiências geradas pelas instituições produz, ainda, uma noção distinta daquela imagem de instituições claramente propositivas e eficientes (Hall e Taylor, op. cit.).

A observação da correta seqüência histórica dos acontecimentos, assim como a compreensão da concatenação dos fatores cruciais em determinados processos em perspectiva comparada tem sido também uma busca relevante para os institucionalistas históricos (Cfe. Skocpol e Pierson op. cit). Do mesmo modo, autores vinculados a esta abordagem têm destacado o papel das conjunturas críticas, ou seja, aqueles períodos de tempo em que diferentes causas convergem, se adensam, interagem e reagem de forma não inteiramente esperada. Ou como alegam ainda, com o seu olhar *macroscópico,* os institucionalistas históricos têm se esforçado em observar o lento desdobrar de processos causuais e resultados políticos relevantes que podem levar longos períodos para se confirmarem. Deste conjunto de categorias mobilizadas para a observação histórica, a noção de *path dependence* tem sido bastante relevante em suas análises sobre o comportamento e as perspectivas para os Estados contemporâneos em suas interações com as mudanças sócio-econômicas, políticas e culturais em curso.[9]

O quarto aspecto em comum, advogado quase duas décadas após a primeira edição de *Bringing the state Back In*, refere-se à alegada predisposição dos neoinstitucionalistas históricos para investigarem *grandes temas ou um conjunto articulado de assuntos e questões*, recusando-se a análise de temas ou de instituições isoladas, conforme Skocpol e Pierson 2002. Embora este não possa ser considerado, em hipótese alguma, um atributo exclusivo, interessariam aos institucionalistas históricos grandes e complexas questões como a origem e evolução dos movimentos sociais, o desenvolvimento do Estado moderno, a ascensão e o declínio do engajamento cívico em democracias, os padrões de políticas públicas, enfim, questões que não poderiam

[9] Embora a adoção da premissa da recorrente relevância da história em sua projeção no presente e no futuro não seja um atributo metodológico exclusivo dos novos institucionalistas históricos, a noção de *path dependence* foi crucial, por exemplo, na explicação formulada por Pierson (1994) para as enormes dificuldades encontradas pelos governos neoliberais de Thatcher e Reagan para desmantelarem os aparatos de bem-estar social existentes em seus países, e na de Hall (1986) para explicar as diferenças nas conduções das políticas econômicas na França e na Inglaterra ao longo dos anos 1970-1980. Por outro lado, cabe a ressalva observada por autores do chamado *historicismo radical* apresentado por Bevir et al. (op. cit.), para quem a adoção de qualquer um dos termos da equação "*novo institucionalismo histórico"* é bastante questionável, a começar pelo epíteto de histórico: para Bevir e associados, a pretendida especificidade da abordagem histórica não é inteiramente (ou pelo menos exclusivamente) válida, já que as outras abordagens do novo institucionalismo por eles consideradas (relembrando, além do histórico, o das escolhas racionais e o sociológico) também incorporam a abordagem histórica.

ser formuladas nem respondidas por tradições com escopo analítico *focado no umbigo* (a expressão é de Skocpol e Pierson, op. cit 697). E mais, esta característica de investigar temas mais abrangentes e/ou um complexo articulado de grandes questões, possibilitaria ao novo institucionalismo histórico construir pontes entre as diferentes áreas de conhecimento e/ou abordagens de análise, abrindo inclusive caminho para investigações empíricas mais focadas ou específicas e, desta forma, colocando esta nova vertente de investigação numa posição central no espectro de investigação política contemporânea (conforme argumentado por Peters op. cit 76).

A quinta característica compartilhada pelos novos institucionalistas históricos relaciona-se à busca da compreensão dos processos e fenômenos em seus devidos *contextos*, considerando sempre que possível, argumentam Skocpol e Pierson, os múltiplos fatores causais em suas interações e não variáveis isoladas. A noção de *contexto*, argumentam os novos institucionalistas históricos, possui duas acepções básicas: a primeira, denota o ambiente que circunda e deste modo articula/informa o objeto de análise; a segunda, denota os detalhes específicos e idiossincráticos que os distinguem, e por assim dizer, "desfuncionalizam" as ordens causais, isto é, abrem a possibilidade para resultados distintos em processos - num certo nível - similares. Livrar-se de detalhes desnecessários pode ser um mérito da pesquisa, contudo, desconsiderar o ambiente que circunda o objeto a ser considerado, advertem, pode ser um *desastre científico*. (Skocpol e Pierson op. cit. 711) Conta aqui também o caráter *relacional* das múltiplas variáveis que configuram os diferentes contextos, cabendo ter em mente que a perspectiva da centralidade institucional dos Estados tende a implicar, pois, a centralidade dos Estados em suas interações com outras variáveis ou forças sociais, econômicas, políticas ou culturais nos diferentes contextos. Este aspecto é decisivo para compreendermos a abordagem dos neoinstitucionalistas históricos centrados no Estado sobre os diferentes contextos em que os Estados nacionais foram confrontados com as forças da globalização: a tendência desses autores, como poderemos observar melhor adiante, tem sido argumentar e demonstrar que foram as ações (ou falhas nas ações) dos Estados, em especial dos Estados centrais, que moldaram o próprio movimento de globalização numa série decisiva de atributos.

A noção de *contexto* mobilizada pelos novos institucionalistas históricos cumpriria ainda um importante papel metateórico ao possibilitar a configuração e o teste de uma teoria

de “médio-alcance” (*mid-range theory*) composta por um programa suficientemente largo de *N* pequenos ou médios estudos observados em diferentes contextos em busca de “comparatividade analítica”. Trata-se, como ressaltaram Bevir et al (op. cit.), de uma teoria impregnada por um viés modernista, empiricista e neopositivista já que: ”What they preferred to large-N statistical analysis was a program of small-N studies hedged in by ‘context’, but also sufficiently ‘analytical’ to generate and test ‘mid-range theory’. *Bringing the State Back In* thus combines disavowal of any attempt to offer a general theory of the state, with promotion of this modernist empiricist strategy of ’analytical induction’.” (Bevir et al. op. cit 265) Embora o universo de investigação sobre os diferentes contextos raramente envolva a comparação de casos fora dos países centrais (destaque naturalmente para EUA, Inglaterra, e na seqüência, Suécia e Japão) e de alguns países em desenvolvimento “especiais” (destacadamente o Brasil, a Índia e os Tigres Asiáticos, Coréia do Sul e Taiwan, e menos frequentemente países como Peru e Rússia, deixando-se de lado praticamente todo o resto da América Latina, da Ásia, da África, da Oceania e da “outra” Europa) as séries de estudos comparados têm servido, em geral, para fundamentar a construção de diferentes tipos ideais, construtos analíticos elaborados com base na observação de um conjunto controlável de variáveis, agrupadas em tipos aos quais os casos são aproximados pelas similaridades inferidas. Embora a perspectiva de um programa de N “estudos comparados de caso” demonstre uma marcada preocupação analítica, é difícil escapar à constatação de que muitos desses estudos portam um também acentuado viés normativo, identificando ou sugerindo as melhores formas de funcionamento, organização e intervenção das instituições para o desenvolvimento ou para a efetividade dos Estados.

Uma sexta possível característica em comum é que os novos institucionalistas históricos tendem a ressaltar a relevância de compreensão das relações de poder, dando ênfase às assimetrias de poder mantidas entre instituições e grupos sociais. Ao contrário do cenário idílico de indivíduos livre-contratantes, esses autores tendem a observar o modo como as instituições distribuem poder e recursos desigualmente entre os grupos sociais com que se relacionam. (Hall e Taylor op. cit.) Ao identificarem os ganhadores e perdedores tanto no acesso ao processo decisório quanto nos resultados de suas decisões, os novos institucionalistas históricos, não o fazem, note-se, tendo por fundamento uma teoria geral do poder, particularmente uma que envolva a observação

das condições de produção e apropriação desigual de recursos econômicos, políticos e sociais. Diferentemente dos neomarxistas, que insistem na relevância de se compreender as relações de poder também à luz (ou à sombra) das relações de produção e distribuição de valores e mercadorias, o capitalismo e suas implicações não parece ter ocupado uma posição de destaque no campo de formulação teórico-conceitual dos novos institucionalistas históricos. As assimetrias de poder, os ganhadores e perdedores tendem a ser interpretados mais em seus contextos, em contextos em geral nacionais nos quais as maquinarias estatais já desempenham papel decisivo, muitas vezes autônomo e determinante na configuração dos resultados do balanço entre ganhadores e perdedores do mundo social.

A sétima aproximação relaciona-se à relevância atribuída às idéias e, mais especificamente, ao papel dos *experts* na formulação das ações das instituições e dos Estados[10]. Neste aspecto, os novos institucionalistas históricos têm demonstrado importante orientação para observar o papel das diferentes idéias ou sistemas de idéias na composição das instituições e dos Estados e suas políticas, assim como o seu movimento contrário, isto é, o modo como as instituições em geral e Estados em particular moldam ou interferem na composição dos paradigmas societais. Diferenciam-se deste modo de interpretações que tendem a enfatizar os interesses materiais, e não as idéias, como os verdadeiros impulsionadores da ação e da mudança política (Weir, 1992).

Para os institucionalistas históricos, são as idéias – em particular as idéias sobre política econômica – que abrem ou limitam o campo de alternativas para a mudança e a inovação. São as idéias – como Peter Hall (1992) irá argumentar em seu *The movement from Keynesianism to monetarism* – que provocarão um movimento de aceleração da mudança no padrão de políticas públicas e na própria configuração das instituições, alterando a rotina e a estabilidade que as instituições costumam propiciar. Por outro lado, são as instituições que, quando criadas, canalizam o fluxo de idéias em debate,

---

[10] Um exemplo da preocupação sobre como conhecimentos especializados são incorporados pelos Estados encontra-se em Skocpol e Weir (1985:126): "In order to assess why and how new, proto-Keynesian economic ideas became, or failed became, credible with governmental and political leaders in a position to act on them, we must ask not about the presence of individual persons or ideas in the abstract, but whether key state agencies were open or closed to the development or use of innovative perspectives. In effect, we must investigate how the normal mechanisms used by states to incorporate educated expertise served to facilitate or hamper innovations in economic policiy."

criam incentivos para os atores políticos e ajudam a determinar o significado das escolhas políticas por parte de seus dirigentes: como argumentou Margareth Weir em seu estudo sobre a evolução da política de empregos nos Estados Unidos desde o New Deal até o governo Reagan, são as instituições que ajudam a criar um ambiente de *inovação limitada* em que certas idéias são filtradas e deixam de influenciar as decisões políticas enquanto que outras avançam o caminho da influência política e cognitiva.

Do ponto de vista de uma análise centrada nos Estados, importam aos institucionalistas históricos a forma como essas *idéias* são produzidas dentro dos Estados ou como são internalizadas ou recrutadas pelos Estados quando produzidas em espaços acadêmicos, *think tanks*, organizações da sociedade civil ou outros ambientes fora dos gabinetes oficiais. Assim como, apresentam relevância as formas institucionais que permitem, estimulam ou inibem a plena incorporação/desenvolvimento das idéias e sua conversão em políticas, programas e ações efetivas dos Estados. Ademais, embora tenham demonstrado alguma preocupação em incorporar variantes político-ideológicas na ação dos diferentes governos, particularmente em contextos de alternância entre partidos trabalhistas e liberais/conservadores, esses autores, contudo, não têm demonstrado o mesmo interesse em abordar possíveis impactos de idéias de democracia, igualdade e liberdade sobre a ação dos Estados. Sobre este último aspecto, como veremos adiante, uma importante exceção é o trabalho de Peter B. Evans.[11]

Por fim, um último ponto em comum a ser destacado refere-se ao conceito de instituições, avançado num segundo momento pelos novos institucionalistas históricos. Como o personagem de Molière, que utiliza a prosa durante toda a sua vida sem disso ter consciência, muitos autores, argumentam Pierson e Skocpol (op.cit.), desenvolveram importantes estudos no âmbito do institucionalismo histórico sem se darem conta de que integravam um enfoque "coerente para a compreensão da vida política das diferentes sociedades". Num contexto de proposição e afirmação de uma nova

---

[11] Uma das primeiras e mais interessantes análises de autores desta abordagem sobre o papel das idéias na moldagem de políticas e programas de Estados foi desenvolvida por Margaret Weir e Theda Skocpol (1984) sobre as respostas (proto) "keynesianas" da Suécia, Inglaterra e Estados Unidos à Grande Depressão. Podemos observar nesta análise alguma relevância para as diferenças político-ideológicas entre trabalhistas e conservadores na Inglaterra e na Suécia e entre Democratas e Republicanos nos EUA, embora fatores como as políticas e os aparatos institucionais previamente implementados e a capacidade de formulação apresentem maior importância no conjunto da explicação.

abordagem teórica, os autores que até o momento formularam os documentos mais programáticos do grupo (particularmente Skocpol e Pierson, mas também Thelen e Steinmo e Hall e Taylor) trataram de dar definições suficientemente abrangentes para que estudos já produzidos com esta *prosa aproximada* coubessem no escopo dessa *velha-nova tradição* intelectual em afirmação.

As diferentes definições apresentadas pelos autores, pode-se dizer, compartilham um núcleo argumentativo comum bastante genérico: vivendo em sociedades ou em comunidades, e organizando-se na forma de famílias, grupos, classes, estratos, partidos ou qualquer outra forma de agrupamento social, homens, mulheres e crianças, todos temos nossas vidas influenciadas ou mesmo moldadas por um conjunto de instituições. Não são, pois, como argumentam Hall e Taylor (op. cit.), os traços culturais, psicológicos ou sociais dos indivíduos que constituem os parâmetros que conduzem os sistemas operacionais das sociedades. Ao invés, é a organização institucional de uma determinada comunidade política que configura o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e que produz os diferentes resultados observados nas diferentes sociedades.

A abordagem centrada no Estado levou muitos autores a focarem suas atenções no papel do Estado, interpretado como um complexo de instituições capazes de estruturar o caráter, a dinâmica e os resultados dos conflitos de grupos. Como já mencionado, esta abordagem tratou de identificar, com base em estudos comparativos, variações ou trajetórias nacionais (de aparatos institucionais, de políticas públicas, de legislações e interesses organizados dentre outras macro-variáveis consideradas). Mas como então os institucionalistas históricos definem as instituições? Segundo Hall e Taylor, eles definem instituições como o conjunto, formal ou informal, de procedimentos, normas, rotinas e convenções inscritas na estrutura organizacional de uma comunidade política ou de uma economia política. (Hall e Taylor, op. cit. 6) De um modo geral, os institucionalistas históricos tendem a associar instituições com organizações formais e com as regras, normas e convenções emanadas de organizações formais, além de considerarem em sua perspectiva histórica o *path dependence* e as conseqüências não intencionais da existência/atuação dos Estados e a abrirem espaço para a interpretação de que as idéias interferem nos resultados políticos, como já observamos anteriormente.

Embora sem ser exaustiva, esta breve síntese de alguns dos principais pontos em comum desta velha-nova abordagem teórica já nos oferece elementos suficientes para que tenhamos em mente alguns dos fundamentos básicos que autores do novo institucionalismo histórico incorporaram em suas análises sobre o conjunto de temas que esta tese tem explorado.[12] Mas, insistamos num ponto antes de prosseguir: componentes ainda assim tão genéricos e possivelmente comuns à diversas tradições do pensamento social não simplificam a tarefa de inferir quais estudos, argumentos e autores podem ser identificados com esta *nova* abordagem. Particularmente a *volta às instituições*, a *séria preocupação com a história* e o *enfrentamento de um conjunto complexo e articulado de questões* aproximariam, de algum modo, boa parte da produção contemporânea sobre o tema desta pesquisa: dos *neopluralistas globalistas* como Held e associados, passando pelos *neorealistas críticos* como Gilpin e Susan Strange, ou ainda, como veremos adiante, neomarxistas como Jessop.

Para que não embaralhemos novamente todas as figuras, observaremos mais de perto no restante deste capítulo as contribuições do professor de Sociologia de Berkeley, professor Peter B. Evans, e da Professora da Universidade de Sidney, Linda Weiss, dois autores que seguiram o que me parece ser o cerne da contribuição dos novos institucionalistas históricos neste debate: a atualização e o revigoramento de uma teoria do Estado, de inspiração weberiana e *centrada no Estado,* à luz dos desdobramentos políticos, econômicos e sociais vividos nas últimas décadas do século XX, comumente

---

[12] Outras características mais ou menos comuns entre os novos institucionalistas históricos podem ser apontadas. Bob Jessop, por exemplo, oferece a seguinte síntese sobre alguns temas mais enfatizados pelos “neoestaristas”: (1) *the geo-political position of different modern states within the international system of nation-states and its implications for the logic of state action; (2) the dynamic of military organization and the impact of warfare in the overall development of the state; (3) the distinctive administrative powers of the modern state -- especially those rooted in its capacities to produce and enforce collectively binding decisions within a centrally organized, territorially bounded society -- and its strategic reach in relation to all other social sub-systems (including the economy), organizations (including capitalist enterprises), and forces (including classes) within its domain; (4) the state's role as a distinctive factor in shaping institutions, group formation, interest articulation, political capacities, ideas, and demands beyond the state -- the aspect sometimes identified as 'Tocquevillean'; (5) the distinctive pathologies of government and the political system -- such as bureaucratism, political corruption, government overload, or state failure; and (6) the distinctive interests and capacities of 'state managers' (career officials, elected politicians, etc.) as opposed to other social forces. Different 'state-centred' theorists have emphasized different factors or combinations thereof. But the main conclusions persist: there are distinctive political pressures and processes that shape the state's form and functions; that give it a real and important autonomy when faced with pressures and forces emerging from the wider society; and that thereby give it a unique and irreplaceable centrality both in national life and the international order. In short, the state is a force in its own right and does not just serve the economy or civil society (e.g., Krasner 1978; Nordlinger 1981; Skocpol 1979; and Stepan 1985).* (Jessop, 2003:5).

associados à globalização . Ambos, a seu modo e apoiados em alguns dos pressupostos indicados anteriormente, buscaram reafirmar a centralidade dos Estados nacionais, em particular dos Estados desenvolvimentistas (*developmental states*) no contexto de crescente *internacionalização* (mais do que de globalização) da economia. Deste modo, seja argumentando que *Estados efetivos,* e não iniciativas anárquicas de mercado, nem de grandes corporações nem inovações tecnológicas, estão no centro dos processos mais bem sucedidos de desenvolvimento econômico e social verificados no mundo nas últimas décadas, seja argumentando que os Estados são *parteiros* (*midwives)* da internacionalização da economia, seja ainda reafirmando que os Estados são e serão cada vez mais – a depender da suas diferentes *capacidades* institucionais – os atores *catalisadores* dos processos de desenvolvimento econômico e social no século XXI, esses dois autores apresentam um conjunto bastante representativo de argumentos do novo institucionalismo centrado no Estado.

Apesar de semelhanças bastante acentuadas, como veremos melhor adiante, a professora Weiss – a despeito de apresentar importantes críticas a determinados aspectos do institucionalismo histórico centrado no Estado – manteve-se mais claramente associada às formulações originais dessa abordagem, enquanto que a argumentação do professor Evans – um dos fundadores do movimento BSBI – passou por uma interessante transformação ao longo dos anos 1990 com a incorporação de outras fontes intelectuais, especialmente a chamada *nova teoria do crescimento econômico* (particularmente a partir das formulações de Paul Romer)[13], a chamada *abordagem institucional* do desenvolvimento (incorporando argumentos basicamente de Douglass North e, principalmente, Dani Rodrik)[14] e a abordagem do desenvolvimento como potencializador das *capacidades humanas*, a partir das contribuições de Amartya

---

[13] Uma síntese da perspectiva intelectual de Romer encontra-se no verbete *Economic Growth* localizado na *The Concise Encyclopedia of Economics*, David R. Henderson, ed. Liberty Fund, 2007, e disponível no link http://www.stanford.edu/~promer/EconomicGrowth.pdf

[14] A obra de Douglass North mais mencionada por Evans é *Institutions, institutional change and economic performance,* enquanto que Rodrik é mencionado (mais frequentemente que North) por obras como "Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them." Paper presented at IMF conference, "Second-Generation Reforms", Washington, DC: November 8-9 e Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development." Journal of Economic Growth 9: 131-165, conforme EVANS, 2008.

Sen[15], incorporando essas novas fontes intelectuais aos tradicionais estudos centrados nos Estados que caracterizavam seus trabalhos anteriores.

Com o intuito de facilitar a apresentação dos argumentos, iniciarei analisando as contribuições de Evans e Weiss em suas formulações mais claramente centradas no Estado, para, adiante, retornar às contribuições intelectuais mais recentes do professor Evans em sua busca dos Estados desenvolvimentistas do Século XXI.

3.2 Entre o mercado e o interesse geral: Peter B. Evans e a efetividade dos Estados para a transformação econômica

O percurso intelectual do Professor Peter B. Evans em suas contribuições à teoria contemporânea do Estado apresenta aspectos interessantes, que merecem algum destaque[16]. Suas formulações articulam um conjunto de fontes intelectuais variadas e, porque não dize-lo, ecléticas. Além das formulações incorporadas aos seus trabalhos mais recentes, mencionadas acima, pode-se inferir uma forte influência da obra de Weber particularmente em suas publicações iniciais e um diálogo crítico, mas não fechado com o marxismo e o neomarxismo – é provável que Evans seja um dos autores dentre os integrantes do projeto do BSBI mais próximos a alguns elementos do neomarxismo. Além desses fundamentos, pode-se perceber, ainda, uma preocupação crescente com o tema da inserção de novos atores sociais, do capital social e da democracia em sua produção mais recente, além de ter sido desde o início, mais do que um *brasilianista*, como leitores desavisados poderiam supor, um dos autores *comparativistas* que demonstraram maior interesse em compreender a participação dos países em desenvolvimento, da semi-periferia ou do *Global South* (como tem chamado) no contexto da economia e da geopolítica mundial. Outro traço marcante de seu pensamento é a forte preocupação com o *desenvolvimento*, seja do ponto de vista

---

[15] Os trabalhos frequentemente citados de Amartya Sen foram (1995) "Rationality and Social Choice." American Economic Review 85: 1-24; (1999a.) Development as Freedom. New York, NY: Knopf.; (1999b) "The Possibility of Social Choice." In American Economic Review 89: 349-378; e (2001) "What Development is About," in Frontiers of Development Economics, edited by Gerald Meier and Joseph Stiglitz. New York, NY: Oxford University Press. Uma análise mais cuidadosa da perspectiva de Sen desenvolvida por Peter B. Evans encontra-se no artigo "Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom", de 2002.

[16] Chamo a atenção ao fato de que a escolha do trabalho intelectual de Peter B. Evans para ser objeto de análise crítica mais acurada por esta tese deveu-se tanto ao fato deste autor ser bastante representativo do neoinstitucionalismo histórico centrado no Estado, mas, principalmente, por este autor buscar apresentar novas formulações e sínteses capazes de dar conta da dinâmica social contemporânea.

teórico, seja do ponto de vista mais aplicado: a presença forte de uma perspectiva de desenvolvimento acaba induzindo formulações com uma apreciável carga normativa. Talvez seu esforço intelectual possa ser traduzido na equação: como constituir e quais as políticas devem ser buscadas por *Estados efetivos* e *capazes* de gerar desenvolvimento econômico e social nas condições econômicas e geopolíticas contemporâneas.

Seu diálogo crítico com o neomarxismo pode ser verificado já em seu artigo de 1985, escrito juntamente com D. Rueschemeyer, sobre um tema crítico: a *necessidade* da intervenção dos Estados para o funcionamento das economias capitalistas. Assim, sem incorporarem as categorias marxistas de tendência declinante da taxa de lucros ou da irracionalidade inerente da acumulação com base na propriedade privada dos meios de produção, argumentam Evans e Rueschemeyer, "*há forte razões teóricas para acreditar que a intervenção do Estado é necessária se as economias capitalistas existem para sustentar a acumulação de capital e alcançar altos níveis de produtividade*". (Evans e Rueschemeyes, op. cit. 45) Num contexto de acumulação capitalista, alguma forma de racionalidade administrativa "orientada coletivamente" será necessária e "normal" seja fundamentando seja se contrapondo à racionalidade individual agregada nos mercados, seja nos paises avançados, seja nos países em industrialização. Mais ainda: se o assunto for distribuição mais do que de acumulação de capital, a necessidade de algum agente "extramercado" é ainda mais evidente. Embora por caminhos distintos, esta conclusão é compatível com a argumentação do neomarxista Bob Jessop; a diferença básica é que enquanto Evans apenas constata a necessidade de algum agente extra-mercado, Jessop irá radicalizar a tese da "vinculação" crônica do capitalismo a fatores extra-econômicos, como veremos adiante.

Neste seu trabalho inicial, Jessop e Rueschemeyer adotam uma definição programaticamente weberiana de Estado, entendido como *um conjunto de organizações investidas com a autoridade para tomar decisões duradouras para pessoas e organizações juridicamente localizadas num território particular e para implementar essas decisões usando, se necessário, a força.* (Jessop e Rueschemeyer, op. cit. 46). A escolha desta definição bastante próxima de Weber (subtraída da noção do uso do monopólio considerado *legítimo* da força), argumentam os autores, indica que os Estados não são considerados apenas acúmulos de burocracias; mais ainda, possibilita

a compreensão das *tendências contraditórias* que marcam a atuação dos Estados enquanto *atores corporativos* nas diferentes *situações históricas*.

Mantendo um núcleo conceitual que mescla Weber e Marx, os autores consideram que todo e qualquer Estado *não pode escapar de ser um instrumento de dominação*. Um instrumento de dominação que expressa um determinado *pacto de dominação*, que deve ser observado basicamente nas inter-relações entre as várias partes do aparato estatal, de um lado, e as classes ou frações de classe mais poderosas, de outro. (Jessop e Ruechemeyer, obra citada, página 46-8). Nestas definições iniciais é perceptível a ausência do conceito de *instituições*: Estados são Estados (e não um conjunto razoavelmente difuso de instituições, cada qual com suas *normas, regras, símbolos e procedimentos, tácitos ou explícitos, que influenciam ou moldam os comportamentos humanos*...); Estados são instrumentos de dominação resultantes de pactos de dominação; Estados ocupam a centralidade institucional nas sociedades contemporâneas; Estados possuem uma centralização organizacional e política (difícil de ser obtida e mantida, é verdade, mas ainda assim, uma unidade central minimamente coerente).

Contudo, a vida dos Estados enquanto um ator corporativo, isto é, enquanto um conjunto de organizações minimamente unificado e capaz de intervenções coerentes entre as suas partes em suas interações com suas respectivas "clientelas" não é algo fácil de ser obtido. E isso ocorre basicamente por três razões. De um lado, a despeito de seu *óbvio* [*sic*] *interesse em agir de forma unificada*, os dirigentes estatais são propensos a terem posições dissonantes sobre objetivos substantivos, dissonâncias que, na perspectiva dos autores, enfraquecem a capacidade dos Estados para ações mais consistentes. Embora não mencionem a questão nestes termos, é evidente que está em pauta o tema da coordenação política do governo e do Estado: para autores ciosos por intervenções efetivas dos Estados, pouco assusta mais do que a perda da coerência interna dos Estados. De outro lado, num entendimento que ecoa Poulantzas, temos o suposto de que qualquer agência estatal que apresente *alguma relevância para a vida social* será *inevitavelmente* uma *arena de conflito social*. Além disso, os Estados devem reclamar a posição de *guardiões do interesse geral* da sociedade sobre a qual cada um detém jurisdição. Esta demanda, argumentam os autores, é contraditória com o papel do Estado *como um ator corporativo autônomo* – já que essa *advocacy* dos Estados

implica que os objetivos perseguidos pelas agências estatais não são formuladas internamente, mas ditadas pelo interesse geral da sociedade civil; esta reivindicação dos Estados como representantes dos interesses universais em suas jurisdições seria contraditória inclusive com o seu papel enquanto instrumento de dominação.

Em conclusão, buscando dar conta do caráter contraditório dessas tendências, temos que "o Estado *tende* a ser uma expressão de pactos de dominação, a agir coerentemente como uma unidade corporativa, a tornar-se uma arena de conflito social e a apresentar-se a si próprio como o guardião do interesse universal." (Evans e Rueschemeyer op. cit. 48, *itálico* do original). Contudo, a despeito de os Estados permanecerem aquelas "associações compulsórias que demandam controle sobre territórios e pessoas em seu interior", conforme parâmetro mínimo para a atuação dos Estados incorporado de Weber, interessa a Peter B. Evans compreender um conjunto de atividades desempenhadas pelos Estados no mundo contemporâneo que vão bem além de suas atribuições clássicas em fazer guerras e assegurar a ordem interna, orientadas no sentido de estimular a transformação econômica e proporcionar algum nível de bem-estar econômico e social para suas populações. Na medida em que, nos tempos modernos, escreve Evans, "*a sobrevivência política e a paz interna são cada vez mais frequentemente definidos em termos econômicos, os Estados tornaram-se responsáveis pela transformação econômica.* (Evans, 1995,5)

As atribuições no sentido da transformação econômica representam uma importante fonte de legitimação para os Estados contemporâneos: seja ao envolverem-se no sentido de propiciar os meios necessários para a acumulação e o crescimento, seja no sentido de proporcionar níveis de bem estar interno (atividade que implica necessariamente formas de intervenção redistributiva), os Estados tendem a assumir posições que irremediavelmente afastam as sociedades contemporâneas do cenário idílico proposto pela "utopia liberal". Mais ainda, na medida em que a dinâmica dos mercados tem assumido características (produtivas, comerciais, financeiras e de valorização) crescentemente internacionalizadas, e que produtos e serviços bem sucedidos internacionalmente tem ou tiveram alguma forma de participação bem sucedida de Estados em alguma etapa de sua *cadeia de valor*, verifica-se um estímulo a mais no sentido de os participantes do pacto de dominação mobilizarem-se para que os Estados atuem efetivamente no sentido da construção de vantagens comparativas. Num

mundo de *vantagens comparativas construídas*, escreve Evans, instituições políticas e sociais – os Estados em particular – moldam a especialização internacional. Os Estados que se engajam em tais movimentos não estão buscando apenas o fortalecimento de setores com maiores níveis de lucratividade (e consequentemente, embora Evans não observe isso, prováveis níveis expandidos de retorno em tributos); estão buscando também gerar as estruturas ocupacionais e sociais associadas com os setores de ponta (no caso, o setor de alta tecnologia que é o que particularmente tem interessado o autor). (Evans, 1995:7-10)

Em síntese, no mundo contemporâneo – ecoando Weber, porém *atualizando-o* com a ênfase no papel do Estado para a necessária *transformação econômica* – a retirada ou o envolvimento dos Estados não são duas alternativas plenamente possíveis. Uma delas simplesmente não se sustenta: o envolvimento do Estado é simplesmente um *dado da realidade*. (Evans, op. cit. 10) Diante desta constatação reafirmada e complementada com referências a Gerschenkron e Hirschman[17], a questão que se coloca segundo o autor não é "quanto" (ou o tamanho da intervenção), mas "que tipos" ou *padrões* de intervenções são perseguidos pelos Estados especialmente no campo da transformação econômica e do desenvolvimento econômico e social. A resposta que o autor dá a esta pergunta geral não é, contudo, uma resposta geral, válida para todos os países e Estados, nas diferentes regiões. Ao contrário, a metodologia histórico-institucional e comparativa induz a considerar os distintos contextos (históricos, sócio-econômicos e político-institucionais) em que estes padrões de intervenção (papéis do Estado) emergem. E estes tipos de intervenção têm variado nas diferentes regiões do mundo. Ao seguir a orientação metodológica de análise comparativa de casos, Evans o faz recorrendo à construção de dois tipos ideais, os Estados Predatórios (em que o Zaire sob o regime de Mobutu é apresentado como arquétipo) e os Estados Desenvolvimentistas (Coréia e Taiwan são apresentados como exemplares desta

[17] Gerschenkron e Hirschman, escreve Evans, "suggest that the state`s repertoire must go well beyond the envisioned by Weber. Do their ideas also have implications for Weber`s vision of the state structures? Nothing in them negates the importance of a competent, coherent bureaucratic structure, but they suggest that the aloof detachment suggested by Weber may not suffice. The surrogate entrepreneurship that Gerschenkron talks about and the subtle triggering of private initiative that Hirschman emphasizes demand more than predictable, impersonal rule making. In a "Gerschenkronian" or "Hirschmanian" process of transformation, the shape of a project of accumulation must be discovered, almost invented, and the state must be a participant in this invention." (Evans, op.cit. 32)

modalidade), existindo entre estes dois, um terceiro tipo híbrido, os Estados Intermediários (categoria em que Brasil e Índia figuram como os casos mais ilustrativos).

3.2.1 Predadores, Desenvolvimentistas e Intermediários: compreendendo a equação Estados & Desenvolvimento no mundo contemporâneo, especialmente nos países em desenvolvimento

Por *Estados predatórios* Evans entende aqueles aos quais *"faltam a habilidade para prevenir que os seus oficiais persigam os seus próprios objetivos. Laços pessoais são a única fonte de coesão e a maximização individual tem precedência sobre a busca de objetivos coletivos. Laços com a sociedade são laços com os oficiais, e não conexões entre constituencies e o Estado enquanto organização. Estados predatórios são, em suma, caracterizados pela insuficiência de burocracia tal qual definida por Weber*".[18] Este último aspecto merece ser ressaltado: para o autor, não é o excesso de burocracia, mas, ao contrário, é a falta dos componentes associados à burocracia que fragiliza Estados como o do Zaire. Seja para coibir que ocupantes do poder se apropriem das rendas e prebendas proporcionadas pela posição estatal, seja para fazer frente à privatização e à personalização "de tudo" (característica que torna o próprio ambiente de investimentos privados insustentável), seja ainda para possibilitar a coesão e a coerência corporativa necessária para construir projetos estratégicos de interesse coletivo, a presença/ausência de burocracias "weberianas" se faz sentir em praticamente todas as dimensões cruciais da vida das sociedades (de mercado) contemporâneas.

Já os *Estados desenvolvimentistas*, tal como descritos por Evans, em contraste, teriam suas características muito próximas àquelas definidas por Weber no tipo de dominação burocático-legal: "[...] *Recrutamento meritocrático altamente seletivo e recompensas em carreiras de longa duração criam o compromisso e um senso de coerência corporativa. Esta coerência corporativa confere aos aparatos estatais um certo tipo de 'autonomia'*."

[18] Ao Estado predatório "lacks the ability to prevent individual incumbents from pursuing their own goals. Personal ties are the only source of coesion, and individual maximization takes precedence over pursuit of collective goals. Ties to society are ties to individual incumbents, not connections between constituencies and the state as an organization. Predatory states are, in short, characterized by a dearth of bureaucracy as Weber defined it." (Evans, 1995:12)

Por outro lado, e isso é importante ressaltar como talvez a principal contribuição de Evans em seus escritos até meados dos anos 1990,

> "[...] estes aparatos não são, contudo, insulados da sociedade como Weber sugeriu que devessem ser. Ao contrário, eles são inseridos num conjunto concreto de laços sociais que ligam o Estado à sociedade e proporcionam canais institucionalizados para a negociação e renegociação contínua de objetivos e políticas. Qualquer lado da combinação não poderá funcionar bem de forma isolada um do outro. Ao Estado que é apenas autônomo faltará tanto as fontes de inteligência quanto a habilidade para confiar na implementação descentralizada privada. Densas redes de articulação desprovidas de uma robusta estrutura interna deixarão o Estado incapaz de resolver problemas de 'ação coletiva' e de transcender aos interesses individuais de suas contrapartes privadas. Somente quando a inserção e a autonomia estão firmemente conectadas um Estado pode ser chamado de desenvolvimentista."[19]

É esta combinação – aparentemente contraditória – entre autonomia e inserção a que Evans chamou de *autonomia inserida* que oferece as bases para a atuação efetiva dos Estados contemporâneos que buscam a transformação e o desenvolvimento econômico e social. Burocracia meritocrática, coesa, além de técnica e politicamente capaz de formular e articular com o setor privado projetos de transformação econômica, apoiados pela existência de canais institucionalizados para negociação com as elites privadas, compõem os fundamentos dos Estados com maior capacidade efetiva de atuação na esfera econômica. Nem autônomos, nem "imersos", mas suficientemente autônomos ao ponto de terem "opinião" que represente, de alguma forma, o interesse geral (ou, no mínimo, mais abrangente), e necessariamente "inseridos" em laços sociais que possibilitem o diálogo (e o convencimento de seus interlocutores privados) sobre uma posição de concordância (sendo correta a observação de que há um entendimento implícito de que as negociações são processos *neutros* e que, em geral, produzem resultados positivos).

---

[19] "Highly selective meritocratic recruitment and long-term career rewards create commitment and a sense of corporate coherence. Corporate coherence gives these apparatuses a certain kind of 'autonomy'. They are not, however, insulated from society as Weber suggested they should be. To the contrary, they are embedded in a concrete set of social ties that binds the state to society and provides institutionalized channels for the continual negotiation and renegotiation of goals and policies. Either side of the combination by itself would not work. A state that was only autonomous would lack both sources of intelligence and the ability to rely on decentralized private implementation. Dense connecting networks without a robust internal structure would leave the state incapable of resolving 'collective action' problems, of transcending the individual interestes of its private counterparts. Only when embeddedness and autonomy are joined together can a state can be called developmental." (Evans, 1995:12)

Enquanto que os *Estados intermediários*, por sua vez, característicos de muitos países em desenvolvimento, são aqueles que, segundo Evans, combinam características do Estado predatório tipificado pelo Zaire com algumas características dos Estados tipicamente desenvolvimentistas, como aqueles constatados no Leste Asiático, em particular, na Coréia do Sul e no Japão. Oscilando historicamente entre padrões e aparatos predatórios e de desenvolvimentismo algumas vezes muito bem sucedidos, as descrições de Estados como o brasileiro e o indiano, argumenta o autor, dificilmente poderão ser feitas sem ambigüidades: sob certo enfoque, em determinado período histórico e para certas atividades, poderão ser descritos como "fortes" ou como "fracos", ou ainda como "autônomos" ou "capturados". Duas falhas básicas podem ser identificadas pelas descrições efetuadas por Evans sobre esta modalidade de Estados: ausência de burocracias "weberianas" plenamente consolidadas e relações com as elites econômicas fortemente marcadas pela presença continuada de elites agrárias (com muito poder e baixa capacidade de transformação econômica).

3.2.2 Porque alguns Estados são desenvolvimentistas e muitos outros não?

Este não é o espaço para uma recomposição de todas as considerações formuladas por Evans para caracterizar o Zaire, como um Estado predatório, o Japão e a Coréia como desenvolvimentistas (bem sucedidos) e Brasil e Índia como países com Estados com características combinadas e oscilantes entre um "tipo" e outro. Cumpre ressaltar, contudo, que as ênfases de Evans para construir e analisar esses "tipos" recaem sobre três aspectos básicos. Em primeiro lugar, o contraste comparativo sobre a composição/ formação (ou não) da burocracia com as características descritas por Weber, aperfeiçoadas com a habilidade para lidarem com assuntos para a transformação econômica e o desenvolvimento. Esta habilidade é relevante para a argumentação de Evans, já que processos de recrutamento meritocrático, mas "beletristas" como o verificado na Índia, podem não necessariamente conduzir ao recrutamento da burocracia com o perfil necessário para o Estado desenvolvimentista.[20] O caso coreano

[20] Ou, acrescentaria, em processos de recrutamentos "decorativos" – isto é, em formatos que supervalorizam os "jogos de memória" (a popular *decoreba*) e chistes intelectuais (as *pegadinhas*) formuladas com base num estoque duvidoso de conhecimentos reproduzidos acriticamente em "provas" que estão bastante longe de captar ou induzir a constituição de uma burocracia "desenvolvimentista" tal como preconizada pelo autor, como verificados nos recrutamentos recentes para a burocracia federal

de constituição de uma burocracia estatal meritocrática, seletiva e com fortes convicções e coesão ideológicas e detentora de alta legitimidade social é paradigmática para o autor e remontaria, segundo as fontes coligidas por Evans, a um processo com mais de mil anos de história (ao menos desde 788 A.C. têm-se o registro de mecanismos meritocráticos para o recrutamento de oficiais do Estado coreano), a despeito de declínios da meritocracia durante certos períodos.

O contraste com o caso brasileiro oferecido por Evans é marcante. Por aqui, a experiência de construção de uma burocracia meritocrática é muito mais recente, e remonta apenas ao primeiro período Vargas, com a criação do DASP, passando posteriormente pelas experiências relativamente bem sucedidas de constituição de "bolsões de eficiência" em algumas organizações (como o BNDES), porém insuficientes para alcançarem resultados mais abrangentes. O resultado nesta dimensão da constituição do Estado seria basicamente a inexistência de uma corporação burocrática amplamente meritocrática, coesa e ideologicamente motivada, mas apenas fragmentos de burocracia convivendo com a ampliação (por justaposição e/ou sobreposição) não-coordenada de cargos de provimento pela liderança política de plantão, com a conseqüente perda de capacidade de intervenções mais consistentes do ponto de vista da sociedade brasileira como um todo.[21]

Em segundo lugar, o padrão de interação dessas burocracias com as elites econômicas dominantes cumpre um importante papel na análise de Evans. O autor é bastante

---

brasileira. Poucos autores têm dedicado tanta atenção à correlação entre formação/atuação de burocracias weberianas e o crescimento econômico quanto Evans (este assunto foi retomado de forma ainda mais ampliada em Evans e Rauch 1999, com a busca de evidências empíricas para esta correlação em 35 países). Contudo, não parece que tenha dedicado atenção suficiente para explorar questões subjacentes ao seu argumento, como, por exemplo, quais são os componentes intelectuais, éticos e políticos que melhor conformam burocracias desenvolvimentistas. Este decisivo aspecto foi apenas tocado em seu esforço para *repensar a autonomia inserida* (Capítulo 10 de Embeddedness Autonomy) quando identificou a guinada neoliberal de importantes lideranças empresarias na Coréia e que haviam participado e se beneficiado da construção do padrão desenvolvimentista anterior, assim como, ao identificar impactos da entrada, também na Coréia do Sul, de burocratas com formação neoclássica e acentuada desconfiança sobre as capacidades do Estado. Contudo, estes casos estão longe de abranger o leque de problemas atinentes a formação de burocracias desenvolvimentistas.

[21] Do ponto de vista da condução da política de informática, a conclusão sobre a atuação do Estado brasileiro é sintomática: "The Brazilian state connected better [que o indiano] with local entrepreneurs, but fragmentation made it hard to pursue a coherent program of transformation. Individual agencies acted like cohesive corporate entities, but the state apparatus as a whole was badly divided. Lack of coherence made it hard to use ties with local firms effectively. SEI`s [Secretaria Especial de Informática, criada em 1985 e vinculada ao MCT] ability to keep 'free riders' from exploiting the market reserve, which turned its genuine supporters into 'suckers', exemplified the flawed nature of the Brazilian state`s autonomy." (Evans, 1995:209)

explícito quanto a esta questão: não há porque reificar a "sociedade civil" como uma grande entidade amorfa e desprovida de clivagens e hierarquias internas. Especialmente quando o assunto é a transformação econômica, as burocracias estatais (ou suas elites) se relacionam estreitamente com as elites econômicas privadas. Os trabalhadores, em particular, aparecerão na narrativa de Evans retratados enquanto "conseqüências" até certo ponto "involuntárias" (e para alguns, "indesejadas") do sucesso dos Estados desenvolvimentistas na criação direta ou no apoio à formação de setores econômicos industriais modernos. Seja na Coréia, no Brasil, na África do Sul ou onde os Estados tenham sido de algum modo bem sucedidos, os trabalhadores industriais e urbanos foram constituídos, à Marx, como *coveiros (gravediggers)*, para Evans, não necessariamente do capitalismo, mas, no mínimo, do modelo de autonomia inserida bem sucedida que envolvia apenas elites burocráticas meritocráticas e elites econômicas.[22] Nesta dimensão da questão importam as formas de insulamento ou de cooptação diante de elites ou de setores da elite econômica que as burocracias lograram estabelecer, ressaltando-se a contribuição de Evans no sentido da "autonomia inserida" como o formato institucional mais adequado para os Estados desenvolvimentistas.[23]

Em terceiro, importa a Evans identificar as formas ou padrões variados de intervenção concreta dos Estados no sentido de promover a transformação econômica. Seguindo a metodologia dos institucionalistas históricos, estas formas de intervenção devem ser observadas em seus contextos nacionais e no âmbito das articulações entre burocracias do Estado e as elites de cada um dos setores econômicos. Assim como não há um

---

[22] O caso da greve dos seis mil trabalhadores do moderno metrô de Seul no final dos anos 1980, sufocada por violenta repressão policial por parte do Estado coreano, parece ter impactado mais a análise de Evans do que, por exemplo, a constituição do Partido dos Trabalhadores no Brasil, que poderia, ao que tudo indica, ser enquadrado também como um resultado não previsto das intervenções dos Estados (no caso, da atuação do Estado brasileiro na constituição da indústria automotiva no país). Sobre o tema consultar Evans, 1995, especialmente o seu capitulo 10 *Rethinking Embedded Autonomy*, em que o aparecimento de novos atores sociais e novas formas de interação Estado e sociedade são, enfim, percebidos.

[23] Sobre este assunto, merece destaque o contraste entre a Coréia do Sul e o Brasil na relação do Estado com a burguesia agrária: enquanto o Estado coreano pôde intensificar seus laços com uma elite industrial nascente e dinâmica beneficiando-se da redução do poder dos proprietários fundiários proporcionada pela reforma agrária conduzida pelos militares norte-americanos, no Brasil, o convívio com as oligarquias agrárias e suas feições pouco inovadoras (particularmente quando comparadas com setores dinâmicos como as tecnologias da informação pesquisados pelo autor) tem sido uma das marcas mais evidentes do sistema estatal brasileiro em sua interação com as elites econômicas, com efeitos assaz duradouros e recorrentemente bloqueadores da inovação. (Evans, op. cit. 51-70)

Estado em geral, não há um capitalismo em geral, e as dinâmicas devem ser observadas nas interações entre segmentos do Estado e setores econômicos. Portanto, no setor pesquisado por Evans, as políticas conduzidas para o ultra-dinâmico setor de tecnologias da informação.

A constatação é razoavelmente simples: diferenças nas estruturas burocráticas (uma espécie de "escala Weber" de constituição de aparatos burocráticos *com* capacidade de iniciativas para a transformação econômica) e diferenças nos canais de negociação mantidos entre estas burocracias e as elites econômicas refletirão nos (diferentes) padrões de intervenção ou *papéis* desempenhados pelos Estados em cada setor. Há uma escala de desenvolvimento implícita em sua análise: a presença da *autonomia inserida* (*embedded autonomy*), portanto, o cumprimento de certos pré-requisitos, facilita a passagem dos padrões de intervenção mais elementares, denominados pelo autor como práticas de *midwifery,* orientados para promover o nascimento de um setor ou atividade (em geral, constituídos na forma de incubadoras e mecanismos fiscais de proteção de mercados e de estímulo/financiamento de investimentos iniciais), para intervenções mais sofisticadas, denominadas como práticas de *husbandry.*

A estas últimas corresponderiam práticas como o envolvimento direto de agências ou empresas do Estado em *joint ventures* com o setor privado para a concepção e o desenvolvimento de projetos estratégicos (por exemplo, semi-condutores, infra-estruturas de armazenamento e transmissão, *chips* de alta velocidade e capacidade, sistemas operacionais, nichos de *softwares* etc.); o custeio e o desenvolvimento de unidades de pesquisa e desenvolvimento, também em parcerias com a iniciativa privada; a participação na identificação de nichos de mercado e o suporte às condições necessárias para a consolidação de posições de liderança ou de participação competitiva nesses mercados; a oferta de carteiras diversificadas de financiamento; o estímulo à formação de capacidade empresarial em todos os elos da cadeia; e, substantivamente, o estímulo à competitividade em padrões internacionais visando a internacionalização crescente do setor.[24] Sobre as iniciativas dos Estados para

[24] Dentre os casos analisados pelo autor, a Coréia do Sul teria sido melhor sucedida que Brasil e India em concentrar seus esforços em iniciativas de *husbandry* por duas razões: "*First, the pattern of state-society relations that went with Korea`s embedded autonomy made husbandry a natural choice. Second, Korea`s early success at midwifery made the necessity of husbandry more obvious. Having accomplished the basic task of widwifery before information technology became a central issue, and therefore able to draw on manufactures with world-scale production facilities, deep financial pockets, and substantial electronic*

promoverem a internacionalização do setor, a constatação de Evans é instigante e assaz atual: as posturas nacionalistas das burocracias estatais presentes no período de gestação (início dos anos 1970) do setor de TI nos três países investigados assegurou, quando muito (e ironicamente), a posição para estimular a chamada "nova internacionalização do setor de TI" (início dos anos 1990 em diante), quando, ao que parece, o interesse nacional passou a ser a competição internacional.

Por outro lado, no lado de cá, a ausência relativa da *autonomia inserida* torna mais difícil a passagem de um estágio ao outro, enquanto que a completa ausência de *inserção* (*embeddedness*) da burocracia estatal torna muito mais atrativo para o Estado desempenhar o papel de *demiurgo*, podendo, deste modo, exagerar os esforços de *custódia* sobre o setor.[25] Em síntese, argumenta Evans,

> "*a chave para facilitar o crescimento de um novo setor foi a forma midwifery, criando-se as condições que conduziram os grupos empresariais a identificarem seus interesses com o crescimento do setor e a orientarem recursos para este setor. A regulação restritiva desempenhou uma parte na midwifery, mas quando regulações custodiais detalhadas tornaram-se a forma dominante do envolvimento estatal, a capacidade das agências estatais foi ultrapassada. Para ser efetivo, o envolvimento do Estado teve que se deslocar da midwifery para a husbandry – estimulando firmas a moverem-se no sentido de aprofundar o [desenvolvimento do] setor e de apoiar seus esforços nesta direção"*. (EVANS, 1995: 210)[26]

---

experience, Korea could safely open up the greenhouse to competition from foreign imports by 1987, only about seven years after local production of PCs was initiated. Opening up the greenhouse did not mean the end of state involvement. It meant the state could focus on increasing the capacities of the local entrepreneurial groups that were commited to the industry, particularly their technological capacity." (Evans, 1995:140)

[25] No sentido de manter o setor sob custódia por meio de mecanismos de supervisão mais direta, controles de importação e exportação por sistemas de cotas, decisões estratégicas sobre o setor centralizadas em estruturas burocráticas insatisfatórias, fiscalizações e mesmo o uso de práticas policialescas. Um dos erros básicos deste formato de "custódia" associado aos Estados sem inserção consistiria no equívoco da centralização decisória sobre questões cruciais para o sucesso do setor recaindo sobre unidades burocráticas inadequadas.

[26] "The key to facilitating the growth of a new sector was midwifery, creating the conditions that led entrepreneurial groups to identify their interests with the growth of the sector and commit resources to it. Restrictive regulation played a part in midwifery, but when detailed custodial regulation became the dominant form of state involvement, the capacity of state agencies was overwhelmed. To be effective, state involvement had to move from midwifery to husbandry – prodding firms to move forward within the sector and supporting their efforts to do so." (EVANS, 1995: 210)

Tanto Brasil quanto a Índia teriam revelado ao longo do caminho uma série de contradições associadas à tentativa de usar regulações restritivas como a principal estratégia para administrar a instalação de um setor – particularmente um com características tão dinâmicas quanto o de tecnologias da informação e que exigisse capacidades tão elevadas de adaptação e de reinvenção por parte da burocracia estatal. A adoção de estratégias *custodiais* foi problemática por diversas razões, a começar por ignorar a importância de manter a escassa capacidade burocrática conquistada, quanto mais, aprofundar o fortalecimento desta burocracia para os desafios das práticas mais sofisticadas de *husbandry*. Mesmo a implementação efetiva de práticas custodiais exigiria aparatos burocráticos muito mais sofisticados do que Índia e Brasil conseguiram oferecer. Tanto na Secretaria Especial de Informática, no Brasil, quanto no *Department of Electronics* indiano, a deliberação sobre um número *quase impossível* e uma *variedades* de propostas de desenvolvimento de novos produtos e de planos de produção recaíram sobre um contingente reduzido de funcionários. Admitida a hipótese de que estruturas como estas (centralizadas, diminutas, sem *inserção* e, portanto, desprovidas de um conjunto relevante de informações e incapazes de práticas inovadoras) pudessem produzir resultados positivos para o setor, ainda assim, o próprio aparato regulatório adotado apresentou contradições internas: em ambos os casos, a tentativa de *policiar* foi conflitante com os esforços para *promover* o setor. Ademais, um outro erro teria sido cometido nos dois países, embora em menor escala na Índia: o erro de fazer com que as empresas estatais constituídas no setor de TI competissem com o setor privado na produção e comercialização de produtos e serviços e, consequentemente, na busca de resultados financeiros. Os resultados do desempenho dessas estratégias de midwifery teriam sido diferentes se estas empresas tivessem buscado desenvolver nichos de atendimento para questões de interesse coletivo, assim como, terem se preocupado em constituir as bases institucionais necessárias à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias de informação de interesse nacional (Evans, 1995:138). As empresas estatais indianas teriam tido um desempenho mais promissor (ao menos no médio prazo) por terem buscado desenvolver nichos de produtos e serviços para facilitar o atendimento de serviços públicos (como o serviço de passagens para o complexo e altamente

demandado sistema de transporte ferroviário indiano).[27] Em suma, constituir um sistema regulatório e buscar fortalece-lo é algo *inevitável* para qualquer setor, contudo, argumenta Evans, assentar as bases desta regulação fundamentalmente em regras de custódia é *contra-produtivo*, ao menos em setores tão dinâmicos quanto o de TI. (Evans, 1995: 210)[28]

3.2.3 Repensando a autonomia inserida

Contudo, nem tudo são desdobramentos positivos no caminho dos Estados desenvolvimentistas. Mesmo nos casos bem sucedidos como a Coréia do Sul e o Japão, o próprio sucesso (mais do que o fracasso) fez aflorar o surgimento ou a intensificação de contradições que, no limite, apontariam para possíveis transformações no padrão de interação entre Estado e elites econômicas – aspecto decisivo para a consolidação de Estados desenvolvimentistas bem sucedidos. O conceito de *autonomia inserida* e os conceitos relacionados aos padrões de intervenção dos Estados (*midwifery, husbandry*, *demiurgo, custódia*) devem passar por redefinições, particularmente por terem que lidar com o surgimento e o avanço de novos e

---

[27] O contraste com o caso brasileiro é, novamente, intrigante, já que a provável principal contribuição do setor de TI para o setor público brasileiro tenha sido o avançado sistema de coleta do Imposto de Renda (não há duvida de que no Brasil é tremendamente mais fácil pagar IR via internet do que, digamos, marcar uma consulta médica no SUS). O reconhecido sistema brasileiro de urnas eletrônicas foi desenvolvido em meados dos anos 1990 pela Omnitech, empresa do engenheiro Carlos Rocha. Desde então, o TSE adquiriu mais de 500 mil urnas eletrônicas por meio de licitações públicas. A Unysis Brasil, empresa norte-americana especializada em integração de sistemas, contratou a licença para o uso da tecnologia da Omnitech e desde 1997 tem subcontratado empresas como a Samurai e a TDA para a produção das urnas eletrônicas utilizadas nas eleições brasileiras, conforme informações obtidas no site http://www.samurai.com.br/urnaeletronica/, acessado em março de 2009.

[28] Esta constatação não significa que as intervenções de Brasil e India foram completamente mal sucedidas na promoção da formação do setor de TI em seus territórios. No caso brasileiro, a opção do Estado como *demiurgo* na forma da constituição da COBRA (Computadores e Sistemas Brasileiros S/A, criada em 1977) "*reveals the contradictions of trying to be an agent of indigenous technological development and a profit-making producer of commodities at the same time. COBRA proved the caliber of Brazilian software developers and created an invaluable pool of skilled, experienced human resources but was left without profits. It was evaluated, even by its owners within the state, not as a research institution or the bearer of the country`s technological patrimony, but as a company with a responsibility to make a profit. If it was to be a demiurge, a stand-in for the local entrepreneurial class, it had to play by the rules of profit and loss.* Nor is it clear that COBRA maximized the social returns in its investment by creating its own proprietary version of an internatinally standard operating system. ... The examples of (empresas estatais indianas de TI) ECIL and CMC certainly argue that a focus on local applications is a high-return option, for both countries and companies" (Evans, 1995: 138).

importantes atores sociais não necessária ou plenamente convencidos na necessidade da atuação dos Estados.

Na reflexão desenvolvida no capítulo final de seu *Embedded autonomy*, de 1995, Evans dá início a um movimento de revisão do conceito de *autonomia inserida* que resultará numa formulação bastante distinta sobre as atribuições do Estado desenvolvimentista para o Século XXI, a ser enfocada adiante. Em seu repensar inicial, ainda bastante próximo à versão do desenvolvimentismo centrado no Estado, Evans identifica o surgimento/agravamento de contradições provocadas pelo desenvolvimento de três atores sociais criados ou fortalecidos pelo sucesso dos Estados desenvolvimentistas que tenderiam a se comportar como *coveiros*, não do capitalismo, no sentido original com que Marx empregou a termo, mas como *coveiros* do modelo de Estado desenvolvimentista. De um lado, empresários muito bem sucedidos que passam a ser contrários à atuação dos Estados, como foi o caso do candidato à Presidência da República da Coréia do Sul em 1992 e fundador da *chaebol* Hyundai, Chung Ju Yung, com seu slogan de campanha propugnando "manter o governo fora dos negócios". O fato de que as receitas das 10 maiores chaebols coreanas deterem aproximadamente 15% do PNB em meados dos anos 1970, e passarem a deter 67% em meados dos anos 1980 expressa o potencial deste "descolamento' do empresariado em relação ao Estado (Evans, op.cit. 229). De outro lado, a força massiva e altamente organizada de trabalhadores eminentemente urbanos passa a demandar maior participação nos rumos (especialmente distributivos) dos Estados e a questionar a faceta predominantemente repressora, bastante conhecida, dos Estados asiáticos – mas obviamente não só daqueles Estados. Ao terem mais trabalhadores sindicalizados do que as centrais sindicais latino-americanas e conseguirem ações coletivas muito mais massivas e consistentes, como atestado pelos mais de 18 milhões de dias de trabalho "perdidos" por greves nos últimos três anos da década de 1980 (crescimento de mais de 200% em relação aos anos iniciais daquela década). Em terceiro lugar, para agravar o quadro, o relativo degringolar da burocracia estatal "weberiana", tanto pela erosão das condições que proporcionavam status a esta burocracia – como salários comparativamente altos em relação aos pagos aos seus pares da iniciativa privada – quanto pela crescente formação de uma tecnocracia estatal – especialmente aqueles membros com formação em economia nas universidades norte-americanas – defensores da redução drástica da

atuação dos Estados. Três forças sociais, três *coveiros* nascidos e criados pelos sucessos dos Estados desenvolvimentistas a se voltarem contra o arranjo inter-elite que está na base deste sucesso.

Talvez ainda mais importante do que a constatação de problemas decorrentes do sucesso das intervenções dos Estados desenvolvimentistas seja a percepção manifesta pelo autor de que outros atores, especialmente trabalhadores organizados e organizações da sociedade civil, podem participar de forma mais ativa da configuração de modelos de desenvolvimento bem sucedidos como os da Áustria e de Kerala, na Índia. Aqui começava a busca de Evans, aprofundada em artigos posteriores, por um novo conceito de desenvolvimento que integrasse outras dimensões da vida social que não apenas os indicadores econômicos tradicionais como a formação bruta de capital ou crescimento do PIB. Apesar das substanciais diferenças entre os casos da Áustria e de Kerala, ambos teriam em comum formas mais duradouras de participação de setores sociais tradicionalmente alijados em outros contextos.

A ênfase apresentada por Evans para a observação das especificidades e das diferentes dinâmicas *setoriais* apresenta interessantes contribuições para a observação dos papéis do Estado nas sociedades contemporâneas, como se pôde depreender da enriquecedora leitura de suas análises sobre o setor de TI em diferentes contextos nacionais. Ao lado da preocupação – já inscrita nos textos fundadores do institucionalismo histórico – em não tratar os Estados enquanto entidades monolíticas, ressalta-se agora, como uma ênfase que nos parece adequada, a observação de uma economia política institucional que conforma cada um dos *setores* econômico-sociais. Mesmo em setores como o de TI, desde o início altamente internacionalizados, para os quais interpretações mais apressadas ou generalizantes poderiam supor a ausência, irrelevância ou a perda da necessidade da atuação dos Estados antes, durante ou após o "amadurecimento" ou internacionalização mais consistente do setor, como dizia, mesmo em setores altamente internacionalizados, não é correto se falar em declínio da atuação dos Estados nacionais. Na perspectiva de Evans, mais correto seria se falar em complexificação da atuação dos Estados, complexificação das redes de atores sociais envolvidos, e uma compreensão mais abrangente da própria noção de desenvolvimento e das metas sociais e coletivas a serem perseguidas pelos Estados.

Antes de explorarmos estas novas formulações do Professor Peter B. Evans, é importante que observemos com alguma atenção as contribuições que a professora Linda Weiss apresentou em seus estudos, aprofundando, em boa medida, a trilha iniciada por Peter B. Evans na busca das condições que possibilitam a atuação efetiva dos Estados nacionais.

3.3 Linda Weiss: Capacidade transformadora e capacidade de adaptação dos Estados em contextos de internacionalização

A professora da Universidade de Sidney, Linda Weiss aproveitou os arredores de Florença para produzir uma das respostas mais frontais e contundentes às teses que dão corpo ao que ela denominou de *mito do Estado sem poder*.[29] Diferentemente do ambiente intelectual de trivialização do conceito e da análise do Estado que marcava o contexto contra o qual o movimento do BSBI buscava reagir, o novo espírito da época de “rejeição do Estado” apresentaria mais a contundência da afirmação das falhas e limites para que o Estado funcione como um centro articulador e decisório relevante nas sociedades contemporâneas do que a falta de ênfase ou cegueira intelectual em relação aos Estados do período anterior. Um aspecto em comum às diversas variantes com que este *mito* se propagou, argumenta Weiss, consistiu em considerar a “globalização” como a principal, e mais adequada, força social para conduzir as questões essenciais da vida contemporânea, com o conseqüente e automático declínio das atribuições e capacidades dos Estados nacionais para a condução desses assuntos. As relações entre globalização e Estados, argumenta Weiss, seriam interpretadas pelos defensores das *teses da recusa do Estado* essencialmente como um *jogo de soma-zero*, no qual mais de um (globalização) significa automaticamente menos do outro (Estado), e vice-versa. Além disso, como constata em publicação posterior, as teses do declínio do Estado são invariavelmente acompanhadas da proposição sobre a irreversível “erosão dos capitalismos nacionais”, especialmente daqueles capitalismos nacionais em que os Estados tiveram expressiva e reconhecida participação em sua “organização”. (Weiss, 2003)

---

[29] *The myth of the powerless state* é o título do seu livro de 1998, concluído durante seu período como pesquisadora visitante do Instituto Universitário Europeu, localizado nos arredores da célebre cidade de Maquiavel. Embora a autora tenha produzido uma longa série de publicações sobre o tema, *The myth* of the powerless state é a sua obra mais importante sobre o assunto.

Embora a recusa do Estado tenha longas raízes intelectuais nas variadas formas de depreciação das atribuições desempenhadas pelos Estados na estruturação das relações sociais nas sociedades modernas (como vimos, um dos argumentos centrais dos autores do BSBI), a autora constata que este recente movimento de negação do Estado tem sido um fenômeno essencialmente anglo-americano. Mais ainda, num argumento que já antecipa boa parte de sua perspectiva intelectual, não seria uma mera coincidência o fato de que os defensores mais ferrenhos das teses da globalização/declínio dos Estados sejam oriundos exatamente daqueles países cujas economias industriais mais venham sofrendo reveses nas últimas décadas, e nos quais as capacidades para conduzir ajustamentos industriais estejam entre as mais baixas dentre os países desenvolvidos[30]. Também não é nenhuma coincidência o fato de que um dos Estados com melhor desempenho na condução de políticas de transformação econômica e distributivas, a Alemanha do pós-Segunda Guerra, seja muitas vezes apresentado e interpretado como um Estado "liberal", e suas intervenções sejam mantidas "por trás da cena" (*behind the scenes*): a *geopolítica* da negação do Estado, argumenta Weiss, atingiu a Alemanha em cheio. O país e os novos governantes que assumiram o comando do Estado "ocidental" no período após as tragédias do nazismo e da partilha da Alemanha tiveram que demonstrar, sob a regência do Plano Marshall e do governo americano, um claro fervor a favor do liberalismo econômico e da democracia.[31]

Na construção de sua argumentação, seu trabalho dialoga com – e certamente aprofunda – alguns dos entendimentos formulados por Peter B. Evans, em especial a orientação para a compreensão das condições que possibilitam a *atuação efetiva dos Estados* para a *transformação econômica*. Ambos compartilham a perspectiva de que o

---

[30] Pergunta a autora: *Why is it that highly coordinated market economies such as Japan and Germany (and one might add the newly industrialized countries [NICs] of Korea nd Taiwan), recent adjustment pressures notwithstanding, have sustained a greater capacity for growth with equity than the least coordinated market economies, Britain and America?* Uma pergunta que já apresenta elementos para a resposta: as diferenças residem essencialmente nas diferentes capacidades de consolidar economias de mercado *altamente coordenadas*.

[31] Como a autora esclareceu a posição da Alemanha pós-nazismo na *geopolítica da negação do Estado*:*Defeat in 1945 galvanized a national effort to excel in economic terms and thus to regain international recognition. Both the tragic actions of the Nazi era and the strong postwar influence of the US gave force to the idea within the German leadership that the nation could only regain stature by showing that Germans were capable of being the best students of democracy and economic liberalism. As many studies have argued, the first pillar of the German model was therefore what came to be known as 'ordered liberalism', an ideology particularly vaunted by the Freiburg School, which synthesyzed Catholic and free-market thought.* (Weis, 1998: 129) A idéia de uma geopolítica da negação do Estado é interessante, e mereceria, certamente, um tratamento mais adequado do que é dado nesta tese.

crescimento econômico é um pressuposto para as condições de desenvolvimento econômico e social: obter pedaços maiores de um bolo menor não é adequado ao desenvolvimento; pedaços um pouco menores de um bolo em crescimento formam a equação mais adequada. O crescimento, escreve Evans, *permanece um pré-requisito para gerar bem estar no longo prazo. Descobrir novas formas de gerar crescimento é uma preocupação mesmo para Estados de bem estar.* (Evans, 1995:6). Nesta perspectiva, num mundo em que *as vantagens comparativas são construídas*, e não dados da *natureza* (como Polanyi argutamente já havia identificado em sua crítica fundamental às teses ricardianas), a transformação econômica para Evans e Weiss consiste na construção de um pacto inter-elites estatais e econômicas (uma *conspiração multidimensional*, na expressão tomada emprestada por Evans de Hirschman), liderado ou coordenado pelos Estados, envolvendo políticas e iniciativas efetivas para a consolidação de nichos ou setores econômicos dinâmicos capazes de sustentar um ciclo duradouro de crescimento e desenvolvimento econômico e social.

Nesta perspectiva, o *desenvolvimento* não é apenas uma trajetória local de transformação, "*ele é também definido pela relação entre a capacidade produtiva local e um conjunto variável e globalizado de setores. Os países que integram os setores mais dinâmicos e recompensadores são 'desenvolvido'". Ser relegado aos nichos menos recompensadores ou integrar elos menos rentáveis numa "cadeia de mercadorias" reduz a perspectiva de uma mudança progressiva. Na medida em que a divisão internacional do trabalho é uma hierarquia, preocupar-se com o desenvolvimento significa preocupar-se com o seu lugar nesta hierarquia*"[32]. (Evans, op. cit. 8) Estes conceitos assumem na terminologia de Linda Weiss uma abordagem mais branda e pragmática: se as hierarquias nas cadeias de mercadorias existem, trata-se de os Estados nacionais e seus mecanismos de coordenação de mercado gerarem as formas

[32] "[...]it is also defined by the relation between local productive capacity and a changing global array of sectors. The countries that fill the most rewarding and dynamic sector niches are 'developed'. Being relegated to niches that are less rewarding or filling less desirable links in a 'commodity chain' reduces the prospect of progressive change. Insofar as the international division of labor is a hierarchy, worrying about development means worrying about your place in the hierarchy. (Evans, op. cit. 8) Chama a atenção a semelhança desta proposição de Evans com as proposições de Wallerstein sobre as hierarquias nas cadeias de mercadoria do sistema-mundo, apresentadas adiante, a despeito das profundas distinções entre os autores, em especial sobre a própria recusa do conceito de desenvolvimento defendida reiteradamente por Wallerstein

de enfrentar as defasagens ou de buscarem manter suas posições de liderança, especialmente em setores industriais estratégicos[33].

Tanto para a Weiss quanto para Evans, a produção industrial é o centro de gravidade da transformação econômica e, portanto, o centro de organização das sociedades contemporâneas: integrar competitivamente seus setores, de preferência os estratégicos em escala mundial, é decisivo para o bem estar de toda e qualquer sociedade. Na economia política do industrialismo e da inovação industrial detalhada por ambos não há espaço para as interpretações espontaneístas de neoliberais e de globalistas radicais: observadas mais de perto, tanto as inovações tecnológicas, as façanhas do crescimento industrial ou o desenvolvimento econômico e social de um modo mais geral, têm estado, e cada vez mais estarão, relacionados com as diferentes capacidades de os Estados nacionais agirem como catalisadores de inúmeros e complexos processos que simplesmente não aconteceriam se deixados por si ou sob a coordenação de outros agentes. E porque, embora não sejam os únicos atores envolvidos, estão os Estados melhor posicionados que outros na condução desta complexa *conspiraçã*o pela transformação econômica? Para Weiss, esta vantagem dos Estados decorre do fato de que as suas instituições *podem oferecer o complexo organizacional mais abrangente para superar inúmeros obstáculos à mudança*, entre eles problemas envolvendo ação coletiva, horizontes de curto-prazo e racionalidade limitada, as pressões para o encurtamento nos prazos para inovação tecnológica e, principalmente, a percepção de que *somente os Estados podem prontamente absorver e socializar os riscos envolvidos na moderna produção de tecnologias.* (Weiss, op. cit. 6)

Antes de avançar no enfoque da abordagem da professora australiana, uma diferença básica que se apresenta entre a perspectiva de Evans e Linda Weiss é que enquanto o primeiro inicia um processo de revisão do conceito de autonomia inserida, buscando identificar diferentes contextos em que outros atores sociais além das elites burocráticas e das elites industriais estão envolvidos na construção desta *conspiração multidimensional* – perspectiva que o levará a incorporar inicialmente os casos bem

[33] Embora um setor industrial não possa fazer ou quebrar uma economia nacional como um todo, escreverá Weiss, certas indústrias ou atividades, em decorrência de suas externalidades e efeitos de integração, *podem contribuir mais do que outras para a competitividade nacional no longo prazo.* O setor eletrônico, amplamente definido para incluir a indústria de semicondutores, a indústria de telecomunicações, a indústria de computadores e a indústria de bens de consumo eletrônicos, está incluído nesta pequena lista de setores "mais importantes que outros". (Weiss, op. cit. 143)

sucedidos de participação de trabalhadores e movimentos sociais em Kerala e na Áustria e posteriormente numa versão mais elaborada de desenvolvimento, como veremos mais adiante –, Linda Weiss, por sua vez, manterá firme a perspectiva de que as relações entre as burocracias estatais e as elites econômicas formam o *coração* das experiências bem sucedidas de crescimento. (Weiss, 1998: 209) Diferentemente de Evans, a autora dará pouca ou quase nenhuma atenção à temas como a incorporação de novos atores sociais, expansão da democracia nos contextos nacionais, subnacionais e supranacionais, visões alternativas de mundo, liberdades ou outras categorias e valores que possam significar a complexificação da atuação dos Estados enquanto agentes *catalisadores* para a transformação. Em sua abordagem, o princípio mais pragmático da *efetividade* da ação dos Estados no sentido da ativação econômica sobrepõe-se nitidamente à categorias políticas como democracia, republicanismo, liberdade, justiça e outros congêneres. O desenvolvimento encontra-se situado primordialmente numa esfera econômica, se não autônoma, ao menos primeira e mais importante, e não é interpretado como um processo de expansão da justiça, da liberdade, da fraternidade ou da igualdade como em outras formulações. O Estado é este ente-agregado de instituições, dotado de capacidades distintas para liderar a “conspiração” junto a determinadas elites econômicas com vistas à transformação e ao desenvolvimento.

Voltemos agora nossa atenção ao tema da *capacidade dos Estados para a transformação econômica*, um tema que tem sido uma preocupação recorrente nas abordagens do neoinstitucionalismo histórico, e que em Linda Weiss alcançou a sua formulação mais avançada.

3.3.1 Capacidades dos Estados para a transformação econômica

Partindo do suposto – típico dos autores vinculados ao movimento BSBI – de que não faz sentido a análise de uma “capacidade em geral” dos Estados nacionais, mas sim, de capacidades *específicas*, em setores e contextos históricos e geográficos delimitados, Weiss buscará compreender *as fontes das capacidades dos Estados* para lidarem com a economia industrial num contexto altamente *internacionalizado*. Deste modo, seja para “alcançarem” os países mais avançados, seja para se manterem à frente dos

competidores, seja ainda para conseguirem liderança tecnológica em determinado setor, os Estados nacionais têm demonstrado diferentes capacidades para uma série de atribuições cruciais como liderarem um esforço de investimento coletivo em determinados setores ou atividades, ou aumentarem o volume de exportações de produtos manufaturados de seus países ou estimularem/produzirem inovações tecnológicas. Importa, pois, compreender porque alguns Estados são mais efetivos do que outros em administrar a economia industrial e conseguir os benefícios decorrentes dessa economia, num contexto fortemente internacionalizado e competitivo.

Sua compreensão sobre o conceito de capacidade dos Estados difere da formulação apresentada originalmente por Theda Skocpol de *Estados fortes* como aqueles capazes de tomar as decisões e implementá-las independentemente das vontades alheias. Para Weiss, diferentemente, a força dos Estados reside essencialmente em sua *capacidade* para *mobilizar consentimento* ou para *institucionalizar a cooperação*. Desta perspectiva, não são completamente decisivas a capacidade fiscal do Estado, nem a extensão de sua burocracia, mas sim a capacidade de burocracias estatais constituírem espaços institucionalizados para a negociação e implementação compartilhada com elites econômicas de objetivos, metas e resultados em termos econômico-industriais e – depois de assegurados as condições para os investimentos industriais estratégicos – sociais. Japão, principalmente, e Coréia do Sul, enfrentando problemas que Evans já havia detectado, exemplificam casos de Estados com burocracias e extração fiscal relativamente pequenas, mas que têm demonstrado apreciável capacidade de administrar a inserção de suas economias na dinâmica industrial, e disso gerar benefícios para a sua população.

Numa interpretação que ancora a força dos Estados em suas habilidades de negociação e de mobilização de elites econômicas dinâmicas e em sua capacidade de coordenar processos compartilhados de tomada de decisões sobre questões cruciais como investimentos estratégicos, inovações e manutenção ou alcance de liderança no mercado internacional, praticamente não resta espaço para o entendimento da burocracia estatal como uma corporação dotada de valores, visões de mundo ou espírito de corpo razoavelmente unificada que é, por conta disso, capaz de impor enquanto classe ou estrato social suas deliberações sobre as demais vontades, especialmente sobre os interesses, perspectivas e visões de mundo dos empresários

dos setores econômicos dinâmicos. Na interpretação de Weiss, poucas coisas seriam mais equivocadas do que esta atribuição de poderes de classe, de interesses de classe, ou de espírito de corpo exclusivos à burocracia estatal. É claro que há burocracia estatal, que há modos diferenciados de recrutamento (e que estes importam para a composição e atuação das burocracias) e que há espírito de corpo, mas este só pode ser um que reconheça o seu papel como agente que possibilita as condições para *mobilizar consentimento* e *institucionalizar a cooperação* com os setores econômicos dinâmicos. Não se trata de impor vontades próprias, mas da qualidade (grau de institucionalização) das relações com setores econômicos dinâmicos.

Embora não seja um tema enfrentado abertamente pela autora, a questão do perfil das elites econômicas "disponíveis" nos diferentes países também deve afetar a qualidade da interação com os Estados efetivos: como já identificado por Peter B. Evans, a reforma agrária radical operada pelas forças armadas norte-americanas durante o período de invasão no Japão, Taiwan e Coréia do Sul, e pelos revolucionários comunistas na China, teria sido crucial para o declínio de elites agrárias arcaicas, deixando espaço para a constituição de novas elites econômicas, essencialmente urbanas, industriais e internacionalizadas. Este é o outro lado da moeda da correlação estabelecida por Rodrik et al (2006) entre crescimento econômico e tipos de mercadorias exportadas pelos diferentes países: exportar mercadorias do tipo que os países ricos exportam (em geral, intensivas em conhecimento e tecnologias e com maiores índices de produtividade) é uma das chaves para o crescimento, restando por equacionar se todos os países poderiam exportar tais produtos. Ou seja, argumentam Rodrik e colegas, especializar-se em determinados produtos proporcionará maior crescimento do que se especializar em outros; deste modo, os Estados terão um papel potencialmente importante na modelagem da estrutura produtiva e exportadora de um determinado país. E poder contar ou não com elites econômicas associadas a produtos mais dinâmicos tem feito muita diferença nos percursos dos países[34].

[34] A comparação com o caso brasileiro, presente idealmente na formulação de Peter B. Evans, é marcante: por aqui, não apenas não tivemos o afastamento de elites agrárias arcaicas, mesmo em momentos de suposta "revolução racionalizadora" operada pelos militares e seus campeões tecnocráticos, como, ao contrário, presenciamos o seu recorrente fortalecimento econômico e político. Desta perspectiva, a elite econômica representaria a continuidade renovada desse amálgama de forças agrárias arcaicas e do centro do espectro político brasileiro, compondo um arranjo de elites econômicas com participação em atividades primário-exportadoras com baixa intensidade em conhecimento e inovação e com baixa capacidade ou

A capacidade dos Estados não pode ser tampouco interpretada como associada a um conjunto estanque de instrumentos de políticas que, quando alcançadas ou superadas as condições iniciais que lhes deram origem, declinam e deixam de ser relevantes. Weiss tem em mente a série de intelectuais que, segundo ela, não compreendem que os contextos mudam e os instrumentos, em países efetivos, adaptam-se ao – ou mesmo antecipam e moldam o – novo contexto. A autora percebe ocorrer na política industrial aquilo que Evans já havia identificado para as políticas de tecnologias de informação: a constituição ou o amadurecimento de um setor industrial não significa o declínio ou o fim da ação dos Estados, mas simplesmente o declínio de certas modalidades de instrumentos. Uma confusão que, embora simplória, é assaz comum. Novos e mais complexos contextos, na verdade, testam a capacidade dos Estados (e de seus associados no setor privado) para a identificação e construção de novos instrumentos. A capacidade dos Estados para Weiss está significativamente relacionada à capacidade de adaptatividade dos Estados aos novos contextos e dinâmicas econômicas. Como veremos adiante, ao explorar algumas das razões das dificuldades encontradas pelo "modelo sueco", uma política industrial que se atém predominantemente à utilização de instrumentos macroeconômicos também demonstra notória incapacidade para se adaptar às dinâmicas setoriais e microeconômicas, cruciais para a economia industrial contemporânea. Do ponto de vista dos instrumentos políticos, um estado capaz é aquele que consegue conjugar instrumentos macroeconômicos, setoriais e microeconômicos, sendo que os dois últimos complexos de medidas são muitas vezes mais efetivos e eficazes em se tratando de economia e desenvolvimento industrial do que as políticas macroeconômicas.

A capacidade dos Estados não decorre, ainda, da sua maior ou menor exposição à economia mundial: ao contrário do que convencionalmente poderia se supor, Estados altamente expostos à economia mundial (como os de Singapura e Taiwan) podem manter e mesmo ampliar as suas capacidades de atuação efetiva. Estados menos expostos (ou com participação declinante na economia mundial, como o caso da Suécia) podem apresentar menor capacidade para lidar com os desafios da mudança

disposição para a sua inserção em atividades industriais mais dinâmicas. Em outras palavras, radicalizando o argumento de Evans e Weiss, o "alcance" do desenvolvimento seria/é bastante improvável quando considerado o perfil da elite econômica e política disponível com a qual a burocracia estatal tem como interlocutores no Brasil.

econômica e da adaptação institucional. Novamente, mais importante que o "grau de exposição à economia mundial" é a capacidade dos Estados para coordenar a economia industrial num contexto altamente internacionalizado. A posição das economias nacionais numa "hierarquia" no sistema econômico internacional não está, em hipótese alguma para a autora, rigidamente determinada, nem congelada. Países, e uns mais do que outros, avançam posições econômicas e sociais, enquanto que outros declinam visivelmente ao longo dos séculos e mesmo décadas. Não há lugar garantido, nem determinado. Há diferentes capacidades dos Estados em construir as bases institucionais para a cooperação e sua inserção em cadeias de mercadorias mais dinâmicas e intensivas em conhecimento.

A capacidade dos Estados, argumenta Weiss, também não está diretamente associada à fragilidade do empresariado nacional, como sustentam alguns. Não se trata de um jogo de soma zero, em que elites empresariais frágeis "possibilitam" o surgimento de burocracias estatais fortes ou vice-versa. Ao contrário, os casos mais bem-sucedidos de desenvolvimento econômico e social ocorreram em países – como Japão, Coréia do Sul e Alemanha – nos quais os Estados impulsionaram os empresários nacionais a se constituírem como elites fortes, coesas e apreciavelmente organizadas (mesmo que em casos como o da Coréia, como mencionado por Evans, alguns membros do empresariado "criados" pelo Estado voltem-se contra o Estado a partir da sua consolidação como grandes exportadores). Nos Estados efetivos e capazes, o jogo é de ganha-ganha, já que os Estados tornaram-se fortes porque fortaleceram as elites empresariais dinâmicas.

Além disso, a capacidade dos Estados na promoção do crescimento e da transformação econômica não está imediatamente relacionada a sua atuação como estimulador da demanda, como certa abordagem da macroeconomia keynesiana nos acostumou a pensar. A perspectiva da autora é bastante clara sobre este assunto: trata-se de investigar a capacidade dos Estados para conceber e implementar políticas que *aumentem o excedente passível de ser investido* preferencialmente em setores industriais dinâmicos, como elemento de investimento tomado em contraposição ao esforço da simples *redistribuição* dos recursos já existentes. Embora a autora faça a importante ressalva de que esses dois objetivos são complementares, não há dúvidas de que a sua perspectiva incorpora o suposto de que políticas distributivas *per se* ou

mesmo *a priori*, tendem ao fracasso – especialmente quando desacompanhadas de políticas consistentes de ampliação dos excedentes mobilizáveis para reinvestimentos produtivos e de inovação tecnológica.

As fragilidades do modelo sueco: distributivismo sem estratégia de transformação industrial

Como amplamente argumentado por Weiss, as dificuldades do "modelo sueco" – o mais característico e o mais bem sucedido modelo de "Estado distributivo" – residem não na crescente atuação de corporações transnacionais, na crescente mobilidade de capitais, na "globalização", ou, ainda, numa possível mas improvável expansão descontrolada dos aparatos de bem-estar. Dependem sim, do fato de que as estratégias distributivas vieram desacompanhadas de estratégias e ações adequadas para lidar com o investimento e a inovação em setores novos, intensivos em conhecimento e em expansão. A falha crucial do "modelo sueco" consistiria, segundo Weiss, na ausência dos aparatos institucionais de negociação de alternativas consistentes para apoiar o desenvolvimento de setores estratégicos em bases competitivas e internacionalizadas. O modelo de Estado distributivista sueco constituiria a demonstração de que não é suficiente para uma estratégia de desenvolvimento bem sucedido possuir uma comunidade industrial sólida, historicamente bem constituída, com um número razoável de empresas robustas, firmemente arraigadas na sociedade e altamente internacionalizadas. Nem tão pouco organizações unificadas de trabalhadores, capazes de representar com alguma legitimidade os interesses coletivos de trabalhadores e setores médios. A ausência de aparatos institucionalizados, compartilhados pelas elites econômicas e burocráticas, capazes de oferecer um espaço reconhecido para a mobilização e troca de informações e conhecimentos, para a identificação de metas e objetivos setoriais comuns e para o desenho de políticas e estratégias mutuamente reconhecidas como impactantes para setores estratégicos constitui, desse ponto de vista, a grande ausência na arquitetura institucional necessária para se construir países bem sucedidos no mundo contemporâneo. Sem isso não há como cumprir um objetivo primário básico para todo e qualquer país: atrair e mobilizar recursos, inteligências e investimentos para setores industriais relevantes e de ponta. O desenvolvimento industrial e econômico não acontece simplesmente, *por si, espontaneamente;* ele precisa ser institucionalmente construído.

A análise comparativa de Linda Weiss sobre o *modelo sueco* oferece pelo menos mais dois aspectos importantes para a compreensão das atribuições dos Estados nacionais no mundo contemporâneo, relacionados às falhas identificadas na configuração das iniciativas implementadas. De um lado, a autora aponta a incapacidade do Estado sueco em promover o deslocamento da sua forma convencional de intervenção – tradicionalmente orientada no sentido de apoiar setores industriais intensivos em trabalho, em dar suporte ao aperfeiçoamento de processos produtivos e no apoio ao desenvolvimento de tecnologias poupadoras de trabalho – rumo a uma política ativa de mobilização de investimentos e recursos para setores de produção mais intensivos em conhecimentos e tecnologias, novos e em expansão. O principal obstáculo para esta conformação teria sido a adoção de uma estratégia distributiva orientada para a sustentação de parâmetros salariais mais igualitários, combinada com uma política de proteção doméstica de baixa efetividade e de fôlego curto, e não a construção de uma transformação econômica de longa duração. Como resultado, esta estratégia (que por aqui conhecemos como "vôo de galinha") teria proporcionado pressões apenas de curto alcance para a transformação e a mudança, sem conseguir proporcionar os meios para resultados efetivamente transformadores.

Por outro lado, e provavelmente mais importante ainda, a segunda falha do *modelo sueco* para o revigoramento industrial teria decorrido do fato de as medidas implementadas terem sido calcadas quase que exclusivamente em instrumentos macroeconômicos, fortemente assentadas em técnicas de administração da demanda sob a forma do aumento do gasto público. Seguindo o raciocínio da autora, as múltiplas formas e instrumentos de atuação compartilhadas e mutuamente construídas nos níveis setorial e empresarial foram desconsideradas pelo *modelo sueco*. Do seu ponto de vista, a política industrial sueca concentrou-se – com exceção dos seus reconhecidos programas para o mercado de trabalho – na utilização do instrumental macroeconômico, ao invés de formas de intervenção nos planos setorial e microeconômico e no plano internacional. Esta observação indica uma conclusão mais geral: a macroeconomia convencional [seja de inspiração keynesiana ou neoclássica-monetarista] não oferece os instrumentos mínimos necessários para uma política industrial adequada aos tempos de crescente competição internacional. Carece de bases cognitivas e político-institucionais para apreender e interferir positivamente nas

dinâmicas de competição setorial (interna e externa), nos possíveis impactos dessas dinâmicas setoriais sobre a macroeconomia nacional (e vice-versa), nas diferentes dinâmicas e estratégias a serem observadas e estimuladas no plano empresarial e nas próprias "exigências" institucionais para a conjugação de esforços rumo ao desenvolvimento.

Colocando em outros temos: subir ou baixar taxas de juros, garantir níveis salariais e de emprego, ou mesmo induzir o crescimento com base em programas de gasto governamental são medidas insuficientes quando lhes faltam os devidos encaixes com setores e dinâmicas em setores estratégicos[35]. A insuficiência e a insustentabilidade são os resultados mais previsíveis para modelos com esta falta de inserção com o mundo industrial. Na verdade, argumenta a autora, a apreciável perda de dinamismo do *modelo sueco* estaria associada não à globalização, mas as suas falhas em estimular a internacionalização de seu sistema econômico; não à submissão da burocracia estatal aos interesses corporativos dos trabalhadores ou dos setores industriais mas, exatamente ao contrário, *à falta de inserção industrial* do Estado sueco. Embora a estrutura institucional sueca tenha funcionado muito bem nos anos 1950-60, atualmente este modelo tem sido notoriamente insuficiente para satisfazer a necessidade de longo prazo do setor industrial competir por meio de inovações e rápida adaptação ao ambiente externo. Funcionou um dia; não demonstrou capacidade de adaptação. Não seria mais suficiente.

Mas, o que aconteceria se tivéssemos um Estado que conseguisse articular e operar a bastante incomum combinação de capacidades desenvolvimentistas e capacidades distributivas, de modo a superar os impasses vividos nas sociedades que equivocadamente estimularam predominantemente um dos termos da equação? Será possível que o velho sonho social-democrata de combinar uma vigorosa economia de mercado com sistemas distributivos operantes e dinamizadores poderia ser alcançada,

[35] Medidas como o corte da taxa de juros, por exemplo, não são automaticamente acompanhadas da capacidade para investimentos produtivos (especialmente em setores estratégicos, intensivos em conhecimento, novos e/ou em expansão). Não se trata simplesmente de agarrar uma oportunidade de juros mais baratos, mas, também, e substancialmente, da existência de um conjunto de aparatos institucionais necessários a investimentos produtivos estratégicos. De outro modo, o estímulo à demanda gerada por cortes de juros sem o reconhecimento deste fundamento básico da dinâmica industrial e competitiva contemporânea pode ser muitas vezes acompanhada da perda de competitividade e apresentar resultados contrários aos objetivos mínimos de uma política industrial nacional: em tempos de mercados internacionalizados, os estímulos podem ser apropriados alhures, por arranjos institucionais e empresas que souberam constituir suas estratégias de acumulação em bases nacionais e internacionais sólidas.

mesmo depois de que boa parte da literatura e das evidências empíricas tenham demonstrado que esta combinação é praticamente uma miragem, uma aspiração mas não uma realidade alcançável? Pois é exatamente essa combinação que Weiss entende ocorrer no Japão e na Alemanha, os dois Estados desenvolvimentistas mais bem sucedidos nas últimas décadas.

A incomum combinação entre produtividade e distribuição social nos casos bem sucedidos de desenvolvimento recente: os sistemas japonês e germânico de coordenação estatal do mercado.

Japão e Alemanha emergiram como nações industriais líderes na economia mundial e como países com próspera cidadania depois da catastrófica *débâcle* provocada pela II Guerra Mundial fundamentalmente, argumenta a autora, porque conseguiram constituir um tipo especial de capacidade institucional: a capacidade de combinar desenvolvimento e distribuição, produtividade econômica e solidariedade social. Os dois países teriam conseguido construir um sistema institucionalizado e bastante sofisticado de coordenação combinada de crescimento industrial com políticas efetivas no sentido da equidade social, sendo exatamente esta combinação, o epicentro de um *tipo de economia política excepcionalmente dinâmico.* (Weiss, op. cit. 117)

Ambos contaram com o suporte e a supervisão norte-americana no processo de reconstrução de suas bases produtivas, ambos se pautaram por noções bastante disseminadas de liberalismo e de empreendedorismo privado – inclusive como forma de contraponto a qualquer renovada aspiração imperial por parte de seus Estados. E, principalmente, ambos desenvolveram *formas institucionalizadas de cooperação público-privado estimuladas e sustentadas pelo Estado*, configurando aquilo que Weiss denomina de *interdependência governada* (IG). Ou seja, um modelo de coordenação público-privado que vai além da *autonomia inserida* identificada por Evans, já que no formato de IG, tanto o setor privado quanto o estatal reconhecem as responsabilidades e limites mútuos, reconhecem a necessidade da complementaridade e da interdependência, e que esta relação de interdependência, para ser bem sucedida, depende da capacidade do Estado para articular e dar suporte institucional às instâncias

decisórias nas quais esta interdependência cooperativa (o que não significa livre de conflitos) ganha contornos práticos, compartilhados, efetivos.

Contudo, apesar dessas e outras semelhanças, a autora aponta algumas distinções básicas entre os dois casos contemporâneos mais bem sucedidos de Estados 'dualistas' (isto é, de Estados que souberam combinar desenvolvimentismo econômico com distributivismo e conseguiram fazer dessa combinação a base do seu dinamismo). Assim, enquanto a Alemanha pode ser caracterizada mais adequadamente como uma *"sociedade desenvolvimentista",* mais do que um *"Estado desenvolvimentista",* em decorrência da inserção de sua capacidade de coordenação econômica numa ampla infra-estrutura organizacional para-pública (e "por trás da cena"), em contraste, o Japão pode ser melhor caracterizado como uma "sociedade de bem estar" mais do que um "Estado de bem estar" em decorrência ao modo como o Estado japonês procurou historicamente inserir medidas de proteção social em *instituições econômicas,* e a proteger trabalhos, condições e modos de vida (de agricultores, pescadores, pequenos negociantes e assim por diante), moderando, desse modo, o tamanho das transferências de recursos estatais. *(Weiss*, op. cit. 152)[36]

Sem nos estendermos em demasia, observemos alguns dos argumentos apresentados pela autora para as respectivas faces menos conhecidas (ou *por trás da cena*) desses dois Estados dualistas: por um lado, a política de proteção social japonesa e, por outro, a política de desenvolvimento industrial alemã.

Se a política de desenvolvimento industrial japonesa é bastante conhecida e detalhada em inúmeros estudos que tornaram a atuação do METI (o poderoso Ministério da Economia, Comércio e Indústria) bastante conhecido,[37] a política de proteção social do

---

[36] No Japão, é bom lembrar, a política de preservação – do tipo "*poupadora de recursos públicos"* – de "trabalhos e modos de vida" é controversa e tem sofrido inúmeras criticas provenientes de um largo espectro político que vai de intelectuais ultraneoliberais, como Ohmae, que entendem que essas iniciativas drenam recursos de setores dinâmicos para setores economicamente arcaicos, até movimentos ambientalistas internacionais, que combatem duramente a política do governo japonês, em particular a sua agência de pesca, pela política de preservação da caça às baleias (embora as últimas declarações oficiais do governo japonês sobre o assunto tenham justificado a manutenção da caça às baleias sob a justificativa de "pesquisa científica" – com o no mínimo bizarro argumento de que é preciso matar as baleias para se descobrir quantos anos elas estão vivas –, e não mais a da preservação de "modos tradicionais de vida"). Penso que seja correto afirmar que a crítica geral à política de "preservação dos modos de vida" seja um dos pilares centrais da argumentação de Kenichi Ohmae em seu *O fim do Estado-nação.* Mencionei esses críticos para ressaltar que seria necessária uma análise muito mais acurada do que a efetuada por Weiss sobre a atuação dos Estados contemporâneos na complexa equação envolvendo a preservação da diversidade de modos de vida, do meio ambiente e o mundo da economia. Este tema, aliás, é uma das grandes lacunas, não só de sua abordagem, mas de grande parte da literatura contemporânea sobre teorias do Estado.

[37] Criado em 1949, a partir da fusão da Agência de Comércio e o Ministério do Comércio e Indústria como um esforço para enfrentar a inflação do pós-guerra e exercer a liderança e a assistência governamental para restaurar a

Japão, argumentou Weiss, permaneceu razoavelmente desconhecida em decorrência do viés "europeizante" de se reduzir a política de proteção social exclusivamente ao volume de transferências diretas – e que configuram o modelo europeu "clássico" de Estado de bem estar. Se a política de proteção social for observada apenas sob esta rubrica de gasto, de fato, a ação do Estado japonês pode ser considerada no máximo razoável, mas sem merecer maiores destaques: os 14% de gastos do governo japonês com iniciativas típicas de bem estar são apenas um pouco maior do que os 12,1% dos Estados Unidos, mas muito inferior aos 32,3% da França, aos 24% da Alemanha e aos 31,5% de dispêndio dos programas de bem estar do estado Sueco (conforme dados do FMI para o ano de 1993, coligidos por Weiss, op. cit. 151).

É preciso que se observe além dos programas de bem-estar nacionalmente centralizados, e isso também porque este tipo reduzido de contabilidade para a observação dos "esforços distributivos" (embora sejam indicadores com alguma relevância), apresenta duas limitações não desprezíveis. De um lado, induzem a acreditar que "quanto maior o dispêndio global, melhor". Isso pode ser bastante enganoso porque não capta nem mesmo a gravidade do contexto em que maiores níveis de gasto social podem expressar níveis de bem-estar declinante, como ocorre nos casos em que maiores somas de recursos são requeridas para cobrir as necessidades de taxas de desemprego ascendentes. Além disso, o foco exclusivo sobre

---

produtividade industrial e o emprego, o MITI (Ministério da Industria e Comércio Exterior) foi reorganizado em 2001 convertendo-se em Ministério da Economia, Comércio e Indústria. Uma simples visualização da estrutura organizacional do METI japonês já dá uma boa indicação da complexidade e do tamanho de suas possibilidades de intervenção em inúmeros setores e assuntos da atividade econômica. Uma outra forma de se ter a dimensão da complexidade, horizontes e potencialidades da intervenção do METI consiste em fazer uma rápida comparação, mesmo que apenas visual, com a estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior brasileiro. Sim, o caso continua grave mesmo se acrescermos nesta comparação a estrutura organizacional do Ministério da Fazenda brasileiro: mesmo a "somatória" dos dois ministérios brasileiros ainda estaria apreciavelmente longe da configuração muito mais industrialista e orientada aos grandes temas do desenvolvimento industrial e energético e muito menos fiscalista e preocupado com as contas nacionais e inflação, denotando evidências e prioridades institucionais tão claras que tornam alguns dos argumentos neoinstitucionalistas praticamente irresistíveis. Para visualizar a estrutura organizacional e funcional do METI, consultar http://www.meti.go.jp/english/aboutmeti/data/aOrganizatione/2007/organization_chart.html; para visitar a estrutura organizacional do MIDIC http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1652 e a do Ministério da Fazenda: http://www.fazenda.gov.br . Algumas das referências que tornaram a atuação do METI bastante conhecidas incluem AMSDEN, A. 1993. Asia`s Industrial Revolution. *Dissent* (Summer), 40. ARGARWALA, R. (Ed.) 1983. *The Japanese and Korean Experiences in Managing Development.* Washington DC: World Bank; DORE, R. 1987. *Taking Japan Seriously.* Stanford CA: Stanford University Press; FRANSMAN, M. 1990 *The Market and Beyond: Information Technology in Japan.* Cambridge: Cambridge Un. Press. GOTO, F. e IRIE, K. 1990. *The Theoretical Basis of Industrial Policy: Towards a New Horizon in the 1990`s.* Tokyo: MITI Research Institute, OKIMOTO, D. I. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology.* Stanford: Stanford UP; WADE, R. 1996: *Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenace: The East Asian Miracle in Political Perspective.* New Left Review, (may-June), 217, 3-36.

o gasto agregado com programas de bem-estar pode ser uma referência enganosa para as medidas efetivamente relevantes e estruturantes para distribuir os custos da transformação econômica de um modo mais equilibrado por toda a sociedade.

Ao seguir este caminho, a autora identifica quatro importantes áreas de políticas de proteção social orientadas a segmentos sociais perdedores ou potencialmente perdedores na competição econômica e que vão além dos programas centralizados de bem estar: (1) as políticas de proteção e ajuste estrutural para as indústrias declinantes; (2) as políticas de suporte ao emprego; (3) a política agrícola, em especial a de proteção e subsídios aos pequenos produtores de arroz; e (4) as políticas para os pequenos negócios. Os dois primeiros conjuntos de medidas têm sido formuladas e conduzidas mais diretamente pelo METI, enquanto que as duas últimas, embora algumas de suas atividades passem pelo Ministério da Economia (especialmente a última, sob a coordenação da sua Agência para Pequenas e Médias Empresas), têm seus fundamentos e principais apoiadores no Congresso japonês, especialmente, no Partido Democrático Liberal (o *Jimintō,* o partido de centro-direita que desde a sua fundação em 1955 tem se mantido no poder, com esporádicas derrotas como a de 2007 para uma das casas do Congresso).

Embora a política industrial seja bastante reconhecida por suas estratégias de preparação e aceleração produtiva, o Estado japonês, argumenta a autora, não tem se descuidado das *políticas de proteção e de ajuste estrutural das indústrias declinantes*, tanto que em alguns períodos tem alocado maiores recursos na proteção, subsídio e deslocamentos ou reestruturação de indústrias declinantes do que nas emergentes. Esta maior atenção não é desprovida de significado coletivo, já que serve para fortalecer o senso de pertencimento comunitário, proteger aqueles que seriam os principais penalizados pela competição internacional, preservar o ambiente de negócios estável e manter as taxas de desemprego apreciavelmente baixas naquele país.

Estas políticas são complementadas pela amplamente reconhecida política japonesa de *preservação do emprego*, que ao menos desde o início dos anos 1960, com sua legislação de proteção ao emprego, vem praticando medidas como o apoio financeiro para a qualificação técnica dos trabalhadores, programa de moradia subsidiada para estimular trabalhadores a se deslocarem para novos empregos em setores emergentes, e apoio à manutenção de emprego para os trabalhadores com mais de 45 anos de

idade. As crises dos anos 1970 provocaram uma onda de inovações na legislação de proteção do emprego, com a adoção de medidas temporárias para trabalhadores demitidos em setores em depressão. Mais ainda, embora a preservação do emprego não tenha um estatuto jurídico definido, toda a comunidade japonesa espera que este comportamento seja adotado por empresários, governo e trabalhadores, especialmente em momentos de crise. Um dos papéis do Estado japonês tem sido o de assegurar recorrente suporte financeiro às pequenas, médias e grandes empresas para dos mecanismos de manutenção do emprego. Pode-se inferir que a primazia da busca pela manutenção do emprego nasce de princípios bastante simples: manter um emprego é muito mais simples e eficiente do que criar um novo emprego para um trabalhador desempregado (e potencialmente deprimido e desqualificado), além de ser muito mais racional para manter a atividade econômica em níveis minimamente adequados para uma recuperação vindoura. Se a recessão começa quando o seu vizinho ou companheiro de trabalho está desempregado e a depressão se inicia quando você está desempregado, nada melhor do que concentrar seus esforços para que as pessoas não percam seus empregos.

Para um país que saiu profundamente destruído da segunda grande guerra, as noções de *crise* e da necessidade de arranjos societais de colaboração e solidariedade estão certamente presentes. A Lei dos Alimentos Básicos que garante a proteção do preço do arroz e os subsídios aos seus produtores evidencia com clareza essa consciência. Nascida da trágica experiência da guerra, do bloqueio à entrada de alimentos a que o país foi submetido, e da justa aspiração de qualquer nação buscar a auto-suficiência na produção de alimentos básicos necessários a sua população, esta política tem sido questionada do ponto de vista da sua racionalidade econômica (num viés de fundo ricardiano), especialmente em tempos de paz e de comércio internacional normalizado. Contudo, argumenta Weiss, do ponto de vista político e social a racionalidade dessa política tem sido quase impecável, configurando uma das base mais sólidas das alianças políticas do PLD japonês, além de proporcionar a manutenção da atividade rural (embora a preços mais elevados da terra), contribuir para uma distribuição mais justa da renda a nível nacional e diminuir os fluxos migratórios rurais rumo às periferias das grandes cidades.

Por fim, a política de estímulo aos pequenos negócios tem sido praticada pelo Estado japonês ao menos desde a década de 1880, percorrendo o período Meiji (1868-1912) e adiante. No período do pós-Guerra, esta política ganhou força com as reformas eleitorais que deram maior poder de influência aos partidos e essa agenda foi assumida pelos congressistas mais do que pelo próprio MITI. Como resultado, aponta a autora, temos o constituição de um extenso conjunto de programas orientados a estimular a inovação e a atualização dos negócios, e a apoiar financeiramente esta expressiva camada de negócios (e empregos). (Weiss, op. cit. 161)

Como resultado dessas frentes de políticas de proteção a setores fragilizados na competição econômica [e, acredito que a autora não se oporia, juntamente com os dispêndios dos programas "convencionais" de bem estar], o Japão manteve uma das menores taxas de desemprego dentre os países da OCDE em todo o período do pós-Guerra. Pelos dados coligidos pela autora, o índice de 3,4% de desemprego no ano de 1996 foi a sua maior marca em 45 anos. Em termos distributivos, o Japão também se afigura como um caso exemplar. As informações apresentadas revelam um país em que apenas 2% dos lares japoneses possuem renda inferior a 16 mil dólares anuais, e, no outro "extremo", apenas 2% dos lares possuem renda superior a 160 mil dólares anuais. A grande maioria se encontra na faixa central, com aproximadamente metade das famílias detendo renda entre 35 e 75 mil dólares anuais. Mais ainda: até o final dos anos 1990, apenas 1% da população dependia diretamente dos programas de bem estar, enquanto que a média de ganho anual dos altos executivos das corporações japonesas mantinha-se em média na faixa dos 300 mil dólares por ano (quase uma ninharia se comparados com os ganhos anuais de seus pares anglo-americanos)[38]. Mais um dado revelador da política de proteção social e de busca das condições que propiciem a igualdade de oportunidades para os cidadãos: a política educacional japonesa garante a paridade dos acervos das bibliotecas públicas em todas as escolas do território japonês, proporcionando a cada estudante igualdade de acesso aos meios para a sua formação intelectual e profissional. (Weiss, op. cit. 161)

---

[38] Para uma análise do enriquecimento privado e da concentração de renda nas "very upper class" no período recente, consultar HASELER, 2000. *Super-rich: the unjust new world of global capitalism.* Palgrave Publishers.

Ênfase nas condições que proporcionem igualdade de oportunidades e preservação dos empregos, combinadas com políticas ativas de desenvolvimento industrial, constituem uma rede de proteção social mais consistente que, a um só tempo, diminuem a necessidade de formas convencionais de benefícios e, principalmente, contribuem para a própria ativação da economia industrial.

Antes de enfocarmos elementos centrais da condução da política industrial alemão, é recomendável que observemos as razões pelas quais esta combinação entre políticas de equidade social e políticas de transformação industrial *construídas* com base num arranjo institucionalizado de interdependência governada pode ser mais eficaz que modelos econômicos e sociais menos coordenados como os vigentes na Inglaterra e nos Estados Unidos.

Considerando-se que, como já argumentado, mais efetivos para o desenvolvimento social e econômico do que *transferências diretas de benefícios* têm sido – e são, argumenta Weiss – medidas que promovam maior equidade na distribuição de renda, tais como aquelas orientadas para manter as pessoas em seus trabalhos (antes do que em benefícios sociais), em capacitação ou realocação de pessoas empregadas em setores declinantes ou iniciativas para o auto-emprego e a empregabilidade. Da mesma forma que nos Estados schumpeterianos descritos por Jessop, apresentados adiante, a qualificação e requalificação permanente dos trabalhadores são objetivos fundamentais de Estados efetivos e competitivos, particularmente quando contrastados com a orientação sueca de "simples" migração do emprego privado para o emprego público sem maiores preocupações com o aumento da qualificação e a expansão do emprego em áreas de alto valor agregado, revelando-se neste campo mais uma faceta das medidas de curto fôlego levadas adiante por aquele país. (Weiss, op. cit. 153) Diferentemente, as políticas de proteção mais bem sucedidas, como já haviam argumentado os estudos de Calder para o Japão e Katzenstein para os pequenos Estados europeus[39], são aquelas que auxiliam os processos de ajustes, contribuindo para a socialização dos custos da mudança econômica, evitando a constituição de uma

[39] Os estudos citados são CALDER, Kent, 1988, *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability*. Princeton NJ: Princeton University Press; KATZENSTEIN, Peter J. 1985: *Small States in World Markets. Ithaca NY: Cornell University Press;* e mais adiante, AMSDEN, Alice H. 1992: A theory of Government in Late Industrialization. In L. Patterman and D. Rueschemeyer (Eds.) *State andMarket in Development: Sinergy or Rivalry?* Boulder CO: Lynne Rienner.

classe inferior de *perdedores*. Essas medidas não apenas fortalecem a solidariedade social como promovem o ritmo industrial ao constituírem uma força de trabalho mais adaptada às mudanças. As políticas de proteção e de busca de equidade social contribuem para o desenvolvimento industrial e econômico de um modo ainda mais instigante, ao coibirem o possível uso de poder propiciado por níveis elevados de concentração de riqueza contra as intervenções do próprio Estado. Na medida em que, argumenta Weiss, políticas públicas tornam a distribuição de renda mais equilibrada – seja através de reforma agrária, educação em massa ou política que estimulem o rápido crescimento do emprego associados à produção industrial – a *qualidade do potencial transformador do Estado* é também fortalecido. Mais ainda, como Amsden já havia argumentado, o ápice da aspiração social-democrata: uma distribuição mais equilibrada da riqueza aumenta a probabilidade do sucesso industrial das nações ao distencionar a luta de classes, ao possibilitar trabalhadores mais motivados, ao incrementar os retornos de investimento em educação e ao diminuir as pressões sobre a inflação, dentre outras externalidades macro e microeconômicas da maior equidade em capitalismos nacionais competitivos.

O modo germânico de coordenação *nos bastidores* da política industrial, argumenta a autora, tem sido desafiado de forma mais aberta exatamente por modelos mais ativos de coordenação da economia capitalista como os praticados no Japão e nos demais "Tigres", aquilo que poderia ser chamado como o "desafio japonês".

O modelo alemão de coordenação da política industrial: forças e debilidades

O argumento básico da autora é que o modelo alemão, que funcionou muito bem ao longo de todo o pós-guerra, e que culminou com a Alemanha como líder mundial na exportação de produtos manufaturados[40], não está sendo solapado pela *globalização*, mas, diferentemente, *estaria sucumbindo às pressões oriundas de outros sistemas com maior capacidade de ação estratégica dos Estados*. Estes sistemas com maior *capacidade de transformação econômica* proporcionam às "suas" empresas não apenas uma sofisticada infraestrutura institucional e organizacional, como também estímulos ao compartilhamento de riscos e de informações técnicas e econômicas que vão muito além daquelas que seriam conseguidas exclusivamente pelas empresas.

[40] Em 1990 a Alemanha exportou 386 bilhões de dólares em produtos manufaturados, contra 287 bilhões dos EUA, e 282 bilhões de dólares do Japão, confore Weiss, op. cit. 151.

O modelo alemão de *interdependência governada*, argumenta a autora, consiste num padrão de interação público-privado em que o Estado cria, financia e mantém uma sofisticada infraestrutura de inovação, ao mesmo tempo em que delega boa parte do gerenciamento dessa infraestrutura para organizações do setor privado. Este padrão de coordenação também conhecido como a *política da ordem industrial* ou governança do interesse privado indica um arranjo em que o estado apóia uma infraestrutura organizacional que dispensa a necessidade de um controle mais direto do Estado ou de um forte aparato regulatório do tipo encontrado em economias orientadas pelo mercado, como os Estados Unidos. O modelo alemão teria funcionado muito bem em todo o período do segundo pós-guerra até o início dos anos 1990, quando dois de seus principais suportes institucionais, o modelo de inovação mais descentralizado e os bancos industriais, como agentes financiadores e possíveis parceiros no compartilhamento dos riscos da inovação, demonstraram fragilidades diante de um ambiente de negócios que se tornou muito mais competitivo e agressivo com a entrada de concorrentes asiáticos, especialmente japoneses, em mercados até então tradicionalmente dominados por empresas alemães.

De um lado, o modelo de inovação centrado na *corporação dos engenheiros* e na engenharia[41] teria proporcionado um modelo *orientado à difusão* e não *orientado à missão,* no qual a mudança é incremental e não estrutural, ocorrendo substancialmente no interior de um paradigma tecnológico já estabelecido, e não na construção de um novo. Como conseqüência, não apenas os produtos alemães tendem a ser *over-engineered*, mais caros e orientados ao padrão tecnológico vigente, como, e sobretudo, passam a perder espaço diante de modelos de inovação, como o japonês, orientados à mudança estrutural, à "missões" ou demandas, com produtos mais baratos, flexíveis e melhor adaptados aos diferentes mercados.

[41] Os engenheiros teriam, segundo a autora, constituído um dos pilares corporativos mais consistentes da construção do Estado germânico, cuja influência antecede à ascensão do nazismo naquele país, período no qual esta participação foi ainda mais acentuada. Para propor a tese sobre o papel decisivo dos "engenheiros" no modelo de inovação germânico, a autora incorpora observações de N. Ziegler (1995. Institutions, Elites, and Technological Change in France and Germany. *Word Politics*, 47 (3), 341-72), nos seguintes termos: "Ziegler argues that [...] the distribution of technical expertise, which in Germany, is concentrated not within groups of state-created technical elites (as in France, Japan or Taiwan), or among non-state experts closely tied to the state (as in US military industrial network), but within professional, industry-based groups": isto é, nos engenheiros. (Weiss, op. cit. 139)

De outro lado, o próprio sistema de financiamento da inovação construído na Alemanha com base em bancos comerciais com operações nos setores industriais, e um dos pilares centrais do modelo de *governança pelo setor privado alemão*, ao contrário do que supõe o senso comum, teria contribuído mais para limitar do que para ampliar as oportunidades de inovação. Conservadorismo e aversão ao risco seriam duas características do sistema de bancos industriais germânicos pouco condizentes ao novo ambiente instaurado pelo "desafio japonês". A despeito de importantes contribuições que os bancos possam ter feito no passado, seu comportamento como tomador de decisões comercialmente conservadoras, com a alocação de recursos preferencialmente em áreas tecnológicas já existentes, "testadas e aprovadas", estaria demonstrando claros sinais de lentidão e incapacidade para proporcionar a infraestrutura institucional para o *compartilhamento dos riscos,* algo absolutamente necessário para o desenvolvimento de novos setores, novos negócios e novas indústrias, especialmente nos setores de alta tecnologia. Da mesma forma, se a coordenação exercida pelos bancos alemães teria funcionado razoavelmente bem ao longo dos anos 1960-1970, teria começado a demonstrar suas fragilidades ainda nos anos 1980, quando os produtos japoneses começaram a penetrar os mercados alemães, expondo as fragilidades de um modelo assentado num sistema de coordenação que delegou algumas para atores das atribuições cruciais da coordenação da transformação econômica.

Ao ter delegado ao menos duas das tarefas cruciais do processo de transformação econômica [inovação e investimento] para a iniciativa de instituições subnacionais e não-estatais – como bancos, associações comerciais, governos regionais etc. – a capacidade do governo central, argumenta a autora, viu-se diluída e insuficiente para mobilizar os recursos necessários diante de contextos competitivos mais agressivos. Mais ainda:

> *Sob este sistema de coordenação semi-devolvida a mudança estrutural foi virtualmente impedida. A indústria alemã permaneceu retida no interior de uma trajetória tecnológica já existente. Os bancos permaneceram aversos ao risco, inábeis e não motivados para estimular o investimento em novas áreas de tecnologias. Então, a idéia de 'mudar a estrutura industrial' de indústrias declinantes para*

indústrias emergentes tem tido pouca ressonância na Alemanha do pós-guerra. Weiss, op. cit. 163[42]

Teria, então, o modelo alemão, assim como o sueco, embora por razões distintas, encontrado seus limites insuperáveis? Estaria, pois, a Alemanha condenada ao declínio, ainda que lento e gradual, na economia mundial? Não é o que acredita a autora. Desafiado pela percepção do declínio da competitividade frente à concorrência com outros sistemas de coordenação econômica com maior capacidade de gerar as adaptações e transformações necessárias, o modelo alemão estaria demonstrando ao longo dos anos 1990 sinais de deslocamentos rumo a uma atuação mais efetiva e *à frente da cena*, expandindo as formas de suas interações com a indústria doméstica, estimulando estratégias público-privadas de compartilhamento de riscos para a gestação de novos setores, e ainda, passando a orientar investimentos para a reestruturação industrial no território reunificado, desenvolvendo programas para o estímulo de setores de alta tecnologia de ponta, e ter constituído uma unidade encarregada pela pesquisa e desenvolvimento tecnológico no recentemente integrado Ministério da Educação e Tecnologia. Evidências de um Estado que demonstra vontade de se adaptar às exigências dos tempos.

Em síntese, a despeito de suas diferenças, tanto a Alemanha quanto o Japão teriam demonstrado claros sinais de vigor industrial em decorrência do fato de terem enfatizado a produção antes do que o consumo como objetivos fundamentais de seus Estados desenvolvimentistas, e por terem constituído um sistema de coordenação privada informada e sustentada pelo Estado como fonte institucional para as inovações industriais. Tanto num como noutro, a capacidade transformadora econômica dos Estados reside neste arranjo institucional que permite estreita cooperação com as organizações industriais[43], ao mesmo tempo em que é *complementada e temperada* por uma forte atuação distributiva.

---

[42] "[...] Under these system of semi-devolved coordination, structural change was virtually foreclosed. German industry remained stuck within the existing technological trajectory. The banks remained risk-averse, unable and unwilling to stimulate investment in new áreas of technology. This the idea of 'shifting the industrial structure' from sunset to sunrise industries has, until recently, had little resonance in postwar Germany." (Weiss, op. cit. 193)

[43] É importante destacar que Weiss oferece uma análise sobre a política de formação de cartéis privados tanto no Japão como na Alemanha. Como ela está focada na efetividade de Estados capazes de conduzir a transformação econômica de forma compartilhada com as elites econômicas, e como os cartéis induzidos pelo Estado oferecem facilidades nesta direção, não há nenhuma crítica a esta prática não concorrencial, antes pelo contrário: *In a highly competitive environment where, for various reasons, certains forms of state*

Observando-se comparativamente os desempenhos dos *Estados dualistas* japonês e germânico com o modelo *distributivista* da Suécia, e com o modelo neoliberal norte-americano e inglês, a autora não tem dúvidas em apontar a superioridade dos dois primeiros. A experiência da Alemanha e do Japão, escreve a autora, sugere que os países mais bem sucedidos são aqueles que conseguiram combinar, e não escolher, entre objetivos de crescimento e distribuição. Em comparação com o *modelo sueco*, a conclusão é clara: sua fragilidade tem repousado na ausência de uma estratégia nacional de inovação e transformação industrial.

Comparado com os resultados alcançados pelos dois países líderes do movimento neoliberal mundial, a despeito de possíveis sucessos de curto prazo de Inglaterra e EUA (lembro que a autora escrevia ao final dos anos 1990, num momento em que as virtudes da liberalização dos mercados financeiro, de mercadorias e de trabalho pareciam irresistíveis), não era nada claro que estes ganhos pudessem ser partilhados por um *maior número* de cidadãos, e não apenas por uma *minoria*: se a medida de uma sociedade próspera é o grau com que *mais* pessoas estão gozando de maiores padrões de vida, então, as evidência dos ganhos proporcionados pela alternativa neoliberal ainda não havia suplantado este critério básico, e os dois Estados dualistas demonstravam, no conjunto, evidências de um desenvolvimento muito mais robusto, equilibrado e preparado para enfrentar as instabilidades da mudança econômica do que os campeões do neoliberalismo. (Weiss, op. cit. 165)

Quando comparados entre si, o *Modell Deutschland* apresenta uma importante limitação em relação ao modelo japonês, resultante de sua menor capacidade de coordenação do esforço para a transformação econômica. Se a indústria japonesa tem sido mais bem sucedida em antecipar as mudanças, isso tem decorrido em grande medida da maior capacidade de coordenação central exercida pelo METI. A percepção das debilidades do modelo de coordenação alemã para lidar com a competição internacional e com a integração da "outra" Alemanha tem proporcionado o contexto propício para a configuração de um modelo de coordenação mais centralmente coordenado pelo governo federal alemão, o que não quer dizer que estes dois modelos irão convergir.

---

activism are likely to provoke criticism, the cartel arrangement is a highly congenial one to allows the state to stay in the background. In times of crisis management, these structures become specially important. (Weiss, op. cit. 134-5)

Antes, é de se esperar que diferenças nos padrões históricos de configuração institucional nos dois diferentes países, assim como aspectos internacionais, possibilitem a manutenção de diferenças essenciais na condução da coordenação das políticas industrial e distributiva nos dois países dualistas mais bem sucedidos.

3.3.2 GLOBALIZAÇÃO E ESTADOS

Tendo-se em mente os principais argumentos da teoria do Estado contemporâneo de Linda Weiss recém apresentados, a compreensão de sua formulação sobre as interações entre os Estados nacionais e aquilo a que se tem denominado globalização dispensa maiores detalhamentos, especialmente sobre aqueles utilizados para refutar as teses de que estaríamos vivendo em plena *Era da Globalização*, com mercados financeiros, de capitais, mercadorias, conhecimento e de trabalho amplamente interligados, fluídos, e, como decorrência dessas forças de mercados operantes em escala global, teríamos, consequentemente, Estados nacionais cada vez mais fracos, incapazes e desnecessários. O leitor interessado nesses detalhamentos encontrará no capítulo 6 do seu *The Myth of Powerless State* uma crítica direta às teses globalistas, abordadas em quatro agrupamentos de questões:

(*i) a questão da novidade*, ou quão sem precedentes históricos são os fluxos internacionais na economia mundial contemporânea;[44]

(*ii)* A *questão da magnitude*, ou o tamanho das mudanças em curso, especialmente na questão do investimento direto externo[45];

(iii) A *questão da distribuição,* ou, sobre quão "global" são os padrões de comércio e de investimento;[46]

---

[44] Em suma, reproduzindo o argumento básico de Hirst e Thompson sobre o assunto, [...]researchers with short time-horizons have created that impression by measuring changes that have taken place largely since the 1970s. But as several studies have shown, the world in the 1970s, even in the 1980s, was in a number of ways far less internationalized through trade, investiment and capital flows than it was in the prior to World War I.

[45] Em suma, *globalization proponents have overstated the magnitude of change, and hence the degree to wich production is being transnationalized. For all the talk of huge global investment flows, three stubborn facts remain. First, as a proportion of long-term capital flows, FDI has been declining, not growing, over the past decade; and, second, most long-term capital transfers are of the 'arm`s-length' portfolio variety. Finally, of the direct going of foreign investment, a major part goes towards non-manufacturing investment and to the acquisition of existing rather that new assets – all of which have minimum significance for the transnationalization of production.* (Weiss, op. cit. 175)

(iv) A *questão da mobilidade*, abordando basicamente três questões: quão completa é a integração financeira, quão 'transnacionais' são as empresas multinacionais e a questão das persistentes, e mesmo, aperfeiçoadas vantagens das bases institucionais nacionais ou regionais.[47]

A sua crítica às proposições globalistas alinha-se, em muitos aspectos, àquela desenvolvida pelos chamados *céticos*, e não apresenta, neste aspecto, novidades nem contribuições substanciais que justifiquem maiores detalhamentos. Antes, é preferível que nos atenhamos com alguma atenção a um aspecto original – e que talvez possa ser chamado de um desdobramento lógico – de sua argumentação, que consiste em defender que, ao contrário da tese básica dos *globalistas* [*globalização forte gera o declínio dos Estados*], ou de *céticos* como Hirst e Thompson [globalização fraca, com forte internacionalização, associada à redução do escopo do poder dos Estados], estaríamos, e este é o seu argumento, vivenciando um processo de *fraca globalização, com forte internacionalização,* e processos de *adaptação* dos poderes dos Estados e de percepção da relevância crescente da *diferenciação* entre os países. Se considerarmos que a relevância das diferenciações entre os países inscreve-se no argumento geral dos neoinstitucionalistas de que as diferentes instituições (nacionais, subnacionais e para-públicas) existentes num determinado território importam, e suas relevâncias se projetam ao longo da história (*path dependence)*, e que os Estados, a depender de suas capacidades transformadoras, acabam reforçando, mais do que diminuindo, a

---

[46] Do ponto de vista de como os fluxos de comércio e de investimentos têm se distribuído entre países e regiões, a autora acompanha a reflexão de Robert Wade [1996, Globalization and its limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated. In Suzanne Berger e Ronald Dore (eds.) *National Diversity and Global Capitalism. Ithaca, Cornell UP*.], autor que identifica, neste domínio, três tendências contrárias às teses da globalização: (i) a continuada, e mesmo crescente relevância das bases nacionais de produção; (2) a continuada divisão Norte-Sul e; (iii) a importância da regionalização econômica.

[47] Para essas três questões associadas à mobilidade financeira, das multinacionais e de uma suposta perda de relevância das bases operacionais nacionais e regionais, a conclusão é uma só: as teses globalistas estão exageradas. Nem mesmo no *front* financeiro, a principal dimensão associada à globalização, as teses globalistas podem ser confirmadas, já que não se detecta a convergência dos custos do dinheiro (note-se, isso foi escrito antes da recente crise global que vem derrubando as taxas de juros em todo o mundo e, naturalmente, jogando o "valor" dos títulos para trás de seu valor de face, ou seja, para as "garantias"), remanescem grandes diferenças nas taxas de poupança e investimento entre os países, assim como, a maior parte do investimento doméstico nos países centrais continua sendo financiado por poupanças domésticas e não por investimentos diretos externos. Nada de novo ocorreu também no âmbito das corporações multinacionais, já que duas dimensões cruciais ao seu desenvolvimento – o processo decisório central e a pesquisa & desenvolvimento – continuam sendo concentradas nos países de origem – em geral, nos paises centrais.

importância dessas diferenciações, podemos constatar que o aspecto inovador da sua tese consiste em argumentar a capacidade de *adaptação dos Estados* como uma das principais características das sociedades contemporâneas.

Mais do que uma simples adaptação passiva a movimentos e processos que lhes são externos ou estranhos, alguns dos Estados contemporâneos – e este é o cerne da questão – promovem com afinco a globalização: não são vítimas (menos ainda vítimas passivas), mas, ao contrário, são facilitadores e mesmo ativos promotores da internacionalização. Enquanto muitos governos convencionalmente "apenas" representam suas firmas no exterior (e a diplomacia é algo pouco mais do que um escritório de relações públicas das empresas nacionais em terras estrangeiras, e os parlamentos nacionais pouco mais do que agências que cobram "medidas duras" dos Estados na defesa dos interesses das empresas), Estados como o Japão, Coréia do Sul, Taiwan e Singapura, detecta Weiss, têm agido crescentemente como *catalisadores das estratégias de internacionalização de corporações privadas*.

Ao proporcionarem uma grande oferta de incentivos e financiamento para os investimentos no exterior, ao estimularem alianças tecnológicas entre firmas nacionais e estrangeiras, ao encorajarem a realocação regional das redes de produção (estratégia levada adiante especialmente pelo Japão em seu mergulho *missionário* em países como o Vietnã, Laos e Camboja), ao assistirem as empresas nacionais na escolha do local adequado para seus investimentos externos, ao oferecerem suporte – quase incondicional – às operações dessas empresas no exterior, ao transmitirem aos demais Estados suas boas práticas na gestão do desenvolvimento industrial, esses Estados estão indo numa direção diretamente oposta àquela de atores declinantes e enfraquecidos diante da globalização[48] (Weiss, op. cit. 204-7). Na verdade, argumenta a autora, a *internacionalização da economia nacional é uma estratégia central dos Estados do Leste Asiático,* que, mais do que os demais, têm incorporado este conjunto

[48] Escreve a autora: "Isso tem ocorrido de forma '*low profile*' nos países centrais, enquanto que em paises como o Camboja, Vietnã e Laos, a participação do Estado (japonês) tem se dado sob a forma de identificação e planejamento de cidades modelos que servirão como zonas de livre-mercado, e que funcionarão como incubadoras para regimes mais avançados de economia [competitiva em escala] mundial". Outra forma do governo japonês apoiar a internacionalização estaria em difundir o seu modelo de coordenação governada do mercado para os países da região. Apesar das diferenças marcantes que existem entre países como Malásia, Vietnam, Filipinas, Laos, Tailândia e Indonésia, muitos deles têm incorporado "lições" sobre política industrial e sobre instituições. Como resultado desta ação missionária, conclui a autora, o capitalismo nesta parte do mundo será muito diferente do estilo de capitalismo neoclássico americano. (Weiss, op. cit. 206)

de práticas ao rol das suas atividades cruciais como Estados transformadores. Em suma, *[...] Estados fortes domesticamente podem ser hábeis para adaptar e para assistir mais efetivamente as firmas nos ajustes necessários aos ambientes externos exatamente por 'internacionalizarem' as capacidades dos Estados.[...] No região asiática, ao menos, esta conclusão lança uma nova luz sobre o velho truísmo de que os burocratas estatais, diferentemente das grandes corporações, são territorialmente limitados em suas operações.* (Weiss, op. cit. 207)

Neste ponto da observação das proposições da professora Weiss não se pode deixar de notar que ecoa uma certa aproximação com o cenário que Karl Kautsky tinha em mente nas primeiras décadas do século XX ao descrever a emergência do *ultra-imperialismo*, uma nova fase do imperialismo caracterizada basicamente pela passagem da tendência à cartelização das empresas e da economia capitalista também para as orientações da política externa dos Estados.[49] Afora inúmeras distinções entre as perspectivas dos dois autores, uma das diferenças básicas nas respectivas abordagens sobre o assunto é que enquanto Kautsky defendia à sua época que a social-democracia deveria *lutar energicamente contra* o ultra-imperialismo, a postura ativa dos Estados como *catalisadores* da internacionalização das empresas *nacionais*, e da participação ativa dos governos e das burocracias estatais na *globalização*, é saudada por Weiss como o supra-sumo da capacidade dos Estados e uma demonstração do *aggiornamento* dos Estados aos processos de acumulação em qualquer escala. Neste sentido, observa-se na formulação da autora uma quase que completa ausência de preocupação com as conseqüências de um cenário em que todos, ou a maioria dos Estados nacionais se comportassem como Estados *catalisadores*, cenário que configuraria um verdadeiro duelo de Titãs. A única exceção é a observação das conseqüências que uma maior capacidade transformadora e catalisadora do Estado japonês têm provocado no modelo germânico. Se é certo que a chegada de um competidor com tal capacidade produz abalos e empuxes para a mudança em Estados fortes e bastante bem sucedidos como o alemão, e se é este o modelo geral de competição entre Estados/arranjos institucionais público-privados nacionais internacionalizantes, também é certo que uma perspectiva minimamente crítica haveria

[49] O texto a que me refiro de K. Kautsky é o *Ultra-imperialism*, publicado originalmente em *Die Neue Zeit*, September 1914, que pode ser acessado em versão em inglês no sítio http://www.marxists.org/archive/kautsky/1914/09/ultra-imp.htm

de se perguntar sobre os impactos em outros Estados/regiões com aparatos institucionais menos *catalisadores.* A ausência de preocupação com o *resto* do mundo, em particular, com as populações que habitam estes territórios, é marcante na orientação intelectual apresentada pela autora.

Note-se, ainda, que o comportamento descrito por Weiss para Estados como o japonês no sentido de agirem como os catalisadores das estratégias de internacionalização das empresas nacionais, dá alguns passos além das formas “convencionais” que apontaram a ação dos Estados centrais no sentido da retirada sistemática das regulações previamente existentes, especialmente, nos mercados financeiros e de capitais, como um dos aspectos centrais para a compreensão da internacionalização e, se quisermos, do auto-cerceamento das capacidades dos Estados. Ao colocarmos lado a lado essas duas perspectivas sobre as diferentes práticas dos Estados nacionais em relação à internacionalização/globalização, abre-se a possibilidade para uma nova hipótese: a de considerarmos as iniciativas dos Estados *neoliberais* (especialmente EUA e Inglaterra) e mesmo da potência financeira em ascensão, o Japão dos anos 1980-1990, no sentido da desregulamentação dos mercados financeiros, comerciais e de capitais como uma estratégia – similar àquelas praticadas pelos Estados asiáticos para amparar “suas” empresas industriais nacionais no exterior – para propiciar as melhores condições de internacionalização para as suas empresas, especialmente as financeiras e aquelas com capacidade de operação em mercados internacionais desregulamentados. E isso, afora, obviamente, todos os benefícios como o financiamento dos déficits comerciais e dos investimentos internos com base no fluxo liberalizado de ativos financeiros ao longo das chamadas *décadas neoliberais* (1980-90). Uma leitura atenta de Helleiner (1994), por exemplo, certamente corrobora, com inúmeros argumentos, esta possível interpretação[50].

---

[50] Eric Helleiner (1994) produziu uma das mais acuradas análise sobre a participação dos Estados na liberalização dos mercados financeiros e de capitais. Especialmente EUA, Inglaterra e o Japão, como potências financeiras existente, declinante, e em ascensão, cada qual por suas razões, trataram de conduzir, inicialmente internamente e depois em escala global ou regional, medidas de desregulamentação desses mercados. Sobre a importância dessas estratégias de liberalização para o desenvolvimento econômico dos EUA, escreveu Helleiner: The US relied to a much greater extent in this period than in the past on *private* foreign financial support rather than the support of foreign central banks [...] The basis of America`s ability to attract the world`s private capital in this period was its continuing strucutral power in global finance, a power that derived from the unique depth and liquidity of U.S. financial markets and the global importance of the dollar. Japanese investors, the largest single source of foreign financing in the 1980s, found U.S. financial markets to be the only ones deep enough to absorb their enormous pool of

Com esta hipótese, estaríamos embaralhando em demasia as variáveis ou, ao contrário, oferecendo um caminho interessante de investigação à luz de uma reflexão sobre possíveis especializações de capitalismos nacionais/ internacionalizados? No caso, a maior especialização financeira-especulativa de EUA e Inglaterra em contraste com a maior especialização técnico-industrial de Alemanha e Japão – embora seja importante assinalar que os quatro países em questão apresentam diferentes combinações de especialização e de participação nos setores industriais e especulativo-financeiros. Verificar tal hipótese certamente extrapolaria em muito o escopo deste estudo; contudo, seria um caminho que provavelmente traria elementos interessantes para serem problematizados exatamente num período em que as perdas (e ganhos) da crise mundial em curso ainda estão sendo "contabilizadas" e arbitradas pelos Estados nas diferentes regiões, ao mesmo tempo em que os ônus dessa crise já estão sendo distribuídos e não necessariamente de forma equilibrada entre aqueles que foram os seus principais beneficiários no período da inebriante expansão neoliberal. Mais ainda, possibilitaria elementos para refletirmos sobre um complexo de atribuições dos mais relevantes para os Estados nacionais que começa a se configurar no horizonte instaurado pela crise mundial de 2008: as tarefas de supervisão dos sistemas de contabilidades operacional e financeira das grandes corporações privadas e de garantia em última instância do valor dos ativos financeiros; de absorção e redistribuição/socialização das perdas; e de estabelecimento de novos parâmetros de regulação dos mercados financeiros e de capitais, especialmente para os setores de elevada relevância para as sociedades.

---

surplus savings. Latin America investors, another important source of capital, were atracted by the stability of the dollar and the security of US financial markets compared with the instability and uncertainty of theyr own debt-plagued economies. The desirability of making US investments was also reinforced by high US interest rates, which emerged from the mix of loose fiscal and tight monetary policy [...] It is unclear whether US policymakers were initially aware of the role that international financial markets would play in underwriting the country`s policy autonomy in this period. By 1983-1984, however, the contribution of the open international financial order was difficult to miss. As during the 1960s and 1970s, the benefits that the US derived from its dominant position in that order in the early 1980s led Washington officials to become enthusiastic supporters of financial oppeness. The Treasury Department, in particular, became a strong advocate of financial liberalization at home and abroad for this reason.[...] (Helleiner, 1994: 148-9). Estas passagens demonstram com alguma eloqüência como a estratégia de liberalização dos mercados financeiros e de capitais conduzidas nos EUA, e o mesmo vale para aquelas conduzidas na Inglaterra e no Japão, pode ser interpretada como uma estratégia de expansão, pela via financeira, das "suas" empresas nos mercados doméstico e internacionais.

3.3.3 WEISS E A CAPACIDADES DOS ESTADOS NOS PRÓXIMOS ANOS

Os Estados nacionais não estão em declínio por força da globalização ou de pressões de gastos elevados com os seus aparatos de bem estar. Além disso, diferentemente do que a interpretação globalista radical tem afirmado, muitos dos Estados estimulam mais do que retardam o desenvolvimento de uma economia mundial. Não há razão alguma para se pensar o contrário, basta olhar para a economia política do desenvolvimento tecnológico e industrial, duas dimensões centrais do processo de expansão da economia globalizada: os custos e riscos envolvidos nos processos de inovação, pesquisa e desenvolvimento de produtos e serviços nestes setores transversais são de tal monta que a adoção de práticas neoliberais ou de políticas meramente macroeconômicas levariam a uma expansão de curto alcance. A omissão dos Estados nestes campos certamente enfraqueceria a expansão do comércio e do desenvolvimento desses produtos e serviços em escala mundial, ao mesmo tempo em que esta omissão provocaria um abandono dos setores menos competitivos, que ficariam assim entregues à própria sorte, sem o suporte estatal de mecanismos de compensação e, mesmo, de deslocamento assistido dos setores menos competitivos para países e regiões menos desenvolvidas. O resultado desse processo seria o crescente fechamento dos países em bases econômicas menos competitivas. No limite, Estados com orientação neoliberal e/ou com políticas macroeconômicas convencionais poderiam conduzir ao encolhimento e não à expansão da economia mundial, gerando, de um lado, menores impulsos para a expansão sustentada da globalização e, de outro, maiores espaços para práticas protecionistas, já que esta acabaria sendo a saída natural para os setores menos competitivos e sem amparo das políticas compensatórias mais sofisticadas dos Estados.[51]

Portanto, os Estados continuarão a ser cada vez mais importantes nas décadas futuras sob muitos aspectos, inclusive para assegurar participação mais eqüitativa na economia mundial. A incapacidade de uma parte da teoria social contemporânea em não compreender aspectos básicos como estes e ter assumido prontamente o declínio do Estado como uma verdade *sem alternativas*, estaria assentada em algumas confusões e falhas de entendimento cruciais: (i) o entendimento dos Estados como meras *vítimas*

---

[51] Este é o corolário lógico que Weiss incorpora a partir da argumentação defendida por quadros profissionais do Ministério da Economia, Comércio e Indústria japonês.

da globalização; (ii) a incompreensão da adaptabilidade dos Estados antes que o declínio de suas funções; (iii) a emergência dos Estados *catalisadores* como agentes centrais e indispensáveis na consolidação de redes nacionais e regionais de produção e comercialização e; (iv) a persistente incompreensão da centralidade dos aparatos institucionais que *combinam autonomia e inserção* para a construção das estratégias de desenvolvimento a serem perseguidas.

Não é preciso repetir os argumentos recém apresentados sobre a participação ativa de alguns Estados na promoção da internacionalização das suas economias, portanto, como promotores da globalização e não como vítimas passivas das forças do mercado global. Em relação ao item (ii) a capacidade de adaptação dos Estados, há aspectos interessantes a serem observados. De início, trata-se de refutar os entendimentos de que os Estados sejam constituídos por algum *código genético fixo e imutável*, e de estejamos caminhando para algum tipo de convergência institucional que faça dissipar as variedades de formações e de aparatos estatais. As reformas dos aparatos regulatórios, por exemplo, têm sido moldadas muito mais por instituições pré-existentes nos seus territórios do que por parâmetros globalizados (ou, dito de outro modo, mesmo que existam parâmetros regulatórios de interesse da "comunidade global" eles são necessariamente *traduzidos* e *adaptados* às respectivas realidades locais por instituições nacionais, valendo aqui o argumento do peso do *path dependence*).

Embora possa ser constatada uma certa convergência nas políticas macroeconômicas, há muito mais do que elas para se governar a economia: as políticas industriais, decisivas para a "mobilidade" ascendente de alguns países têm sido implementadas por uma combinação de instrumentos e iniciativas que vão muito além das tradicionais políticas macroeconômicas de crédito, juros, de consumo do governo e de sustentação da demanda e do emprego. Além disso, ao se adaptarem aos parâmetros competitivos de setores altamente internacionalizados, Estados como o japonês conseguem controlar o tempo e as condições para a entrada em novos mercados, alcançando, por voltarem a globalização para os seus interesses, um novo patamar de interação e supervisão do setor industrial.

Os Estados não são estanques, nem seus instrumentos integram um conjunto único e pré-determinado. Muitos analistas, argumenta Weiss, teriam confundido o declínio de determinados instrumentos de políticas com o declínio dos Estados (ou com o declínio

de todos os instrumentos, de todas as alternativas de políticas): se a integração econômica e os regimes de interdependência vigentes estão a provocar algum declínio nas capacidades de intervenção dos Estados, este declínio é o de um conjunto determinado de instrumentos macroeconômicos, especialmente as estratégias de ajuste macroeconômico focadas quase que exclusivamente em políticas fiscais e monetárias. Monetarismo e keynesianismo, as duas faces mais conhecidas da condução das políticas macroeconômicas, não seriam mais suficientes – se é que o foram algum dia – para gerar crescimento e desenvolvimento: ambas concebem as políticas macroeconômicas como um estoque razoavelmente fixo de alternativas, com quase nenhuma possibilidade de adaptação criativa (Weiss, op. cit. 197). As políticas macroeconômicas convencionais, estas sim, são, de fato, insatisfatórias para lidarem com contextos muito mais complexos, com dinâmicas setoriais que precisam de mecanismos muito mais estreitos de trocas de informação, negociação e compartilhamento de riscos e investimentos. No campo da política de inovação tecnológica – a peça central do desenvolvimento industrial contemporâneo e, portanto, o passe para os melhores lugares das economias nacionais nas cadeias de mercadorias e de valores globalizados – a ausência da coordenação mais explícita dos Estados tem levado ao declínio relativo mesmo países econômica e socialmente robustos como a Suécia. Um processo que não estava poupando nem mesmo a principal economia européia, a Alemanha antes de ser desafiada pela competição japonesa e passar a adaptar seu Estado para atuações mais ativas em uma série de frentes. Os Estados adaptam-se, devem adaptar-se inovando.

No campo da política industrial, as intervenções devem ser necessariamente criativas: este é a sua condição e razão de ser. A política industrial convencional, calcada na liderança do Estado que a exerce no controle do acesso ao crédito, tem sido severamente solapada em várias partes do mundo, especialmente naqueles territórios que levaram adiante agressivas liberalizações financeiras e dos mercados de capitais. Na verdade, *a verdadeira capacidade para a política industrial requer que o Estado constantemente adapte suas tarefas e instrumentos de ação.* (Weiss, op. cit. 198)

A emergência dos *Estados catalisadores* – já detectada na participação multifacetada, porém coordenada, dos Estados como facilitadores da internacionalização da economia e das empresas nacionais – também pode ser observada na política industrial.

Considere-se que as estratégias de desenvolvimento industrial, e de um modo muito intenso, o seu epicentro, a política tecnológica, abrangem um complexo conjunto de medidas e programas que, especialmente nos países avançados, tem se dirigido ao menos a cinco principais áreas:

1. *Abrindo caminhos em áreas com novos produtos e tecnologias potenciais*, como no exemplo da liderança exercida pelo MITI na promoção da robótica nos anos 1980;

2. *Promovendo novas indústrias infantes* (as chamadas indústrias de alta-tecnologia do futuro), especificamente biotecnologia, microeletrônica e novos materiais;

3. Mantendo um programa contínuo de investimento para *indústrias maduras*, seja através de novas aquisições ou garantindo investimentos para a modernização das plantas e equipamentos existentes, como no caso da indústria japonesa de máquinas de ferramentas;

4. Recuperando espaço crítico perdido para competidores em *indústrias estratégicas* – por exemplo, a bem sucedida atuação do Departamento de Defesa Norte-Americano em financiar a Sematech, o consórcio público-privado constituído para recuperar a capacidade perdida para o Japão na indústria de semicondutores;

5. Assistindo a uma desmontagem ordeira e adequada de *indústrias em declínio* – a assim chamada política de ajuste industrial, cujo exemplo mais bem sucedido tem sido o Japão. (Weiss, 1998: 201)

Em suma, a capacidade para a implementação de uma estratégia de transformação econômica e social doméstica não está diretamente associada ao nível de integração na economia mundial, a um conjunto fixo de instrumentos de política, nem declinam ou se mantém com bons indicadores de capacidade macroeconômica. Antes, esta capacidade repousa nas *habilidades das autoridades decisórias para mobilizarem poupanças e investimentos e para promoverem o seu uso na geração de atividades de alto valor agregado*. Repousa nas orientações cruciais e nos arranjos institucionais que têm como peças centrais altos funcionários das burocracias de Estados que consigam combinar, simultaneamente, autonomia e inserção. (Weiss, op cit 202)

Este ponto em que a autora retorna aos argumentos apresentados por Peter Evans configura uma boa oportunidade para retomarmos as contribuições mais recente

apresentadas pelo professor de Berkeley sobre o que seriam os Estados Desenvolvimentistas das próximas décadas.

3.4 PETER EVANS E A BUSCA PELOS ESTADOS DESENVOLVIMENTISTAS DO SÉCULO XXI

Desde que se auto-propôs o desafio de repensar o conceito de *autonomia inserida*, ensaiado já no capítulo final do seu *Embeddedness autonomy,* em meados dos anos 1990, Evans vem buscando dar uma nova roupagem em suas formulações sobre as principais características e atribuições dos *Estados desenvolvimentistas* nas próximas décadas. Desde então, este tema tem sido enfrentado numa série de artigos, num processo que culmina de forma mais acabada, pelo menos até o momento, em seu *In search of the 21st Century Developmental State*" (EVANS, 2008a).[52]

Neste processo de revisão, recorrências do passado e novos componentes devem ser considerados. No terreno das continuidades, a "antiga" proposição de que os Estados Desenvolvimentistas são fundamentais para o aperfeiçoamento das condições de vida e de desenvolvimento econômico, especialmente para os países em desenvolvimento, foi mantida e mesmo reafirmada, agora, numa escala renovada de desafios. Mesmo com todos os problemas que possam ter ocorrido em seus percursos individuais – especialmente as suas costumeiras recusas em permitir que novos atores sociais integrassem o arco da *conspiração para o desenvolvimento* – as atuações dos Estados desenvolvimentistas deixaram um saldo bastante positivo, especialmente nos *tigres asiáticos* a partir da segunda metade do Século XX. E não há nenhuma evidência de que os Estados Desenvolvimentistas deixarão de ser ainda mais relevantes no presente século: se for para falarmos de desenvolvimento no século XXI teremos me nos ater com muita atenção na configuração político-institucional dos Estados e em suas posturas *neo* desenvolvimentistas. Igualmente, são reafirmadas as relevâncias de duas

[52] O tema foi abordado, em suas diferentes facetas, nos seguintes artigos: EVANS (2008b). "Is an alternative globalization possible?"; EVANS (2004.) "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation." EVANS (2005a). "Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory". EVANS (2005b) "Counter-hegemonic Globalization: Transnational social movements in the contemporary global political economy"; EVANS (2002) "Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom," EVANS. *Economic governance institutions in a Global Political Economy: Implications for Developing Countries.* Agradeço ao prof. Evans o gentil envio do artigo *In search of the 21st Century Developmental State.*

facetas dos Estados desenvolvimentistas do século passado: a existência de uma burocracia robusta e a sua capacidade de *inserção* (*embeddedness*) – muito embora, como veremos adiante, a noção de *inserção* da burocracia ganhe contornos relativamente novos e certamente mais desafiadores.

Estas são algumas continuidades que se projetam para a sorte dos Estados desenvolvimentistas do século atual. Agora, por outro lado, o que há de novo para justificar a necessidade de atualizar o conceito e as práticas dos Estados desenvolvimentistas para o século que se inicia? A argumentação de Evans indica dois grupos – bastante interligados – de novidades. De um lado, um movimento no mundo das idéias, que produziu uma significativa *renovação do conceito de desenvolvimento*; de outro, um conjunto de mudanças nas características e nas condições básicas em que o *desenvolvimento* ocorre ou pode ser buscado. Comecemos pelo primeiro.

No plano da renovação no mundo das idéias, o conceito de *desenvolvimento* que emergiu durante a era dourada de expansão do capitalismo americano, calcada numa ampliação do nível de vida das classes médias e de segmentos de trabalhadores, ancorada, por sua vez, na expansão da produção industrial – que, como bem sabemos, nunca alcançou as populações dos países do Sul – é, argumenta Evans, *claramente insustentável* no século XXI tanto para o Norte quanto para o Sul. Uma nova narrativa sobre o desenvolvimento começa a ser construída, e precisa ser, evidentemente, muito mais inclusiva e abrangente.

Na perspectiva de Evans, esta nova narrativa sobre o desenvolvimento apresenta três fontes intelectuais relativamente recentes e convergentes entre si: de um lado, a *nova teoria do crescimento*, conforme formulada por autores como Lucas, Romer, Aghion e Helpman; de outro a *abordagem institucionalista* para o desenvolvimento, presente em autores como Rodrik, Stiglitz, Acemoglu e Robinson; e, por fim, a convergência dessas teorias do crescimento com a *abordagem das capacidades para o desenvolvimento*, conforme esta vem sendo desenvolvida desde os anos 1980 por Amartya Sen. [53]

---

[53] Alguns dos documentos dos autores a que Evans se refere: ACEMOGLU, Darin, S. Johnson, and J. Robinson. 2005. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth," in Handbook of Economic Growth; Philippe Aghion and S. Durlauf. Amsterdam: Elsevier; AGHION, Philippe and P. Howitt. 1998. Endogenous Growth Theory. Cambridge, MA: MIT Press; HELPMAN, Elhanan. 2004. The Mystery of Economic Growth. Cambridge, MA: Harvard UP; LUCAS, Robert. 1988. "On the Mechanics of Economic Development." J. of Monetary Economics 22: 3-42. RODRIK, Dani. 1999. "Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them." IMF conference, "Second-Generation Reforms",

Da *nova economia do crescimento* Evans incorpora a perspectiva de que estaríamos vivenciando a uma transformação nos fundamentos econômicos do desenvolvimento: da grande indústria à economia do conhecimento, dos investimentos massivos em máquinas e grandes fábricas industriais aos investimentos na formação de inteligências, de institutos de pesquisa e em centros de inovação, do hardware ao software. Deste modo, *o crescimento no século XXI ocorrerá cada vez mais pela combinação criativa de informações convertidas em fórmulas, programação de softwares, imagens e outras formas de bens e serviços intangíveis do que pela manipulação física de materiais para a produção de bens tangíveis*. Este movimento, chamado por Evans de *bit-driven economy*, configuraria uma *nova economia,* orientada pela combinação criativa de informações e conhecimentos e as suas conversões em produtos e serviços recorrentemente inovados e comercializáveis em escala regional-mundial.

Por estarem essencialmente vinculados ao conhecimento, ao estoque ampliável e recombinável de idéias e à inovação/criação, como “fatores” de produção à princípio, se não inesgotáveis, pelo menos potencialmente ampliáveis e renováveis, os produtos e serviços associados à *economia do conhecimento* conseguiriam por estas vias escaparem à dura lei dos rendimentos decrescentes que assola a economia convencional, por esta ser associada à fatores de produção estanques e não renováveis (ou com custos crescentes para uma “renovação” sempre imperfeita). No mesmo sentido, a longa calda dos mercados em escala regional-mundial, assim como a construção de “novos” mercados para novos produtos e serviços ou para produtos *com versões renovadas* configuram as características básicas com que esta nova economia conseguiria escapulir de certas saturações e declínios presentes na indústria convencional.

A possibilidade de *retornos crescentes*, argumenta Evans, abre possibilidades *sem paralelo* para lucros crescentes, especialmente para as corporações, em geral ocidentais, que arrancaram na frente na batalha pelos registros de propriedade

---

Washington, DC: November 8-9. RODRIK, D, A. Subramanian, and F. Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development." J. of Economic Growth 9: 131-165; ROMER, Paul. 1993a. "Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development." J. of Monetary Economics 32: 543-573. ROMER. 1993. "Two Strategies of Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas," in Annual World Bank 1992; SEN, Amartya. 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press. SEN 1999. Development as Freedom. New York, NY: Knopf. SEN. 2001. "What Development is About," in Frontiers of Development Economics, Ed. by Gerald Meier and Joseph Stiglitz. New York, NY: Oxford UP.

intelectual das idéias mais lucrativas. Os direitos de propriedade intelectual (as indústrias do *copywrigth)*, mais do que os direito de propriedade fundiária ou de grandes, ineficientes e declinantes plantas industriais passam a configurar o epicentro dinâmico e dinamizador da nova economia. A tendência de prevalência da economia das idéias impactaria inclusive as bases de lucratividade dos setores que produzem bens tangíveis: nestes, o *design,* de um lado, e *os "novos" mercados,* de outro, tornam-se as principais fontes para os maiores retornos. Embora a questão não tenha sido explicitada nestes termos, pode-se inferir uma certa hierarquia entre as atividades passíveis de ter seus produtos/serviços modelados pelo complexo da economia das idéias (hierarquia que, nestes termos, tem na base inferior o rol de *commodities* primárias). Além disso, a própria financeirização da economia, amplificada pelo recente movimento de liberalização dos mercados financeiros e de capitais, teria contribuído para intensificar a busca por maiores retornos em ativos financeiros intangíveis (para não dizer puramente ficcionais) mais do que na chamada "economia real" – uma tendência que estaria levando à adoção de estratégias de retornos financeiros mesmo entre corporações que têm sido ostensivamente empresas "industriais" e, acrescentaria, de *commodities*.

Desta perspectiva, o desenvolvimento depende cada vez mais da geração de *ativos intangíveis* (idéias, habilidades, redes, conexões, modos de fazer) do que do estímulo aos investimentos em maquinarias ou em ativos físicos orientados para a produção de bens tangíveis convencionais. Do ponto de vista da teoria do desenvolvimento, então, nada mais enganoso do que as ultrapassadas formulações que localizavam em conceitos como a "formação bruta de capital" e a "acumulação de capital" as categorias necessárias e suficientes para o desenvolvimento – e que configuram aquilo que Evans tem chamado de *fundamentalismo do capital*. No final dos anos 1980, a teoria *endógena do crescimento* passa a argumentar que a lógica dos retornos declinantes – associados aos setores baseados em capital físico e, mais intensivamente baseados em recursos naturais – não se aplicaria à economia das idéias: já que o custo de reproduzir uma idéia é praticamente zero, a expansão do uso dessas idéias portadoras de valor crescerão, de um lado, com a ampliação da escala dos mercados e, de outro, da geração de novos bens e serviços. Já que, como exemplifica o professor Evans (2005a), copiar um carro é muito mais difícil e custoso do que copiar uma idéia, a

economia do conhecimento requer dos Estados um posicionamento muito mais ativo sobre assuntos como a garantia do acesso ao conhecimento e de proteção dos direitos de propriedade intelectual.

Pode-se, pois, identificar uma *economia política do conhecimento*, decisiva no debate e na construção das estratégias contemporâneos para o desenvolvimento dos países centrais e, especialmente, do grande Sul. Uma economia política que apresenta ao menos quatro elos cruciais nos quais os posicionamentos dos Estado já estão sendo, e serão cada vez mais, cruciais: (i) tornar viável a agregação e disponibilização do manancial de conhecimentos relevantes existentes (especialmente os conhecimentos potencialmente "produtivos"); (ii) garantir o acesso da população a estes conhecimentos[54]; (iii) criar as condições institucionais que possibilitem a conversão desses conhecimentos e idéias em produtos e serviços úteis e comercializáveis em escala ampliada e; (iv) garantir as condições de retorno privado – especialmente sob a forma do fortalecimento dos mecanismos de proteção dos direitos de propriedade intelectual.

Trata-se de uma economia política sutil e possivelmente sofisticada demais para dirigentes acostumados ao comportamento e aos indicadores da economia tradicional, características que têm exposto os Estados à limites de formulação e, por vezes, sequer a percepção das contradições próprias às lógicas desses elos, em particular, o caráter essencialmente contraditório entre a garantia dos direitos de propriedade intelectual, de um lado, e, de outro, o direito ao acesso por parte das populações aos conhecimentos produzidos, como fonte indispensável para a geração de novos conhecimentos – algo especialmente caro às populações dos países em desenvolvimento. Veremos adiante que este tema ganha novos contornos e uma força ainda maior no tratamento que Bob Jessop dá a esta contradição básica na atuação dos Estados contemporâneos na intrincada economia política do conhecimento.

Se as proposições acima – associadas a uma nova dinâmica do desenvolvimento – apresentam elementos de verdade, então, este novo contexto porta *poderosas*

[54] Embora Evans não qualifique a questão do acesso pela população à produção intelectual produzida coletivamente como um direito civil republicano, um direito substantivo de cidadania, esta poderia ser uma qualificação adequada se o autor tivesse incorporado mais vigorosamente alguns elementos centrais da abordagem de Amartya Sen, como veremos adiante.

implicações para a dimensão *institucional* dos Estados desenvolvimentistas. Mais ainda, se investir na ampliação das *capacidades humanas* passa a ser uma atividade *economicamente crítica*, e se os investimentos necessários a esta ampliação possuem características [tais como, serem de longa maturação, deverem ser – ao menos até um certo ponto – disseminados por toda a sociedade e terem suas responsabilidades necessariamente compartilhadas com os beneficiários e outros agentes sociais] que os forcem a ser primordialmente públicos, então, os aparatos institucionais a serem configurados pelos Estados para a mobilização desses investimentos tornam-se absolutamente centrais. Ou seja, se a economia das idéias impõe uma nova dinâmica que implica investimentos nas *capacidades humanas*, e se esses investimentos devem ser primordialmente públicos (ou, no mínimo, politicamente mediados), e ainda, se estamos diante da capacidade do estabelecimento de objetivos coletivos de médio-longo alcance, então, os Estados e seus aparatos institucionais voltam, pela porta da frente, à centralidade do desenvolvimento.[55]

Por fim, a abordagem das "*capacidades humanas"* oferece complementos importantes ao mosaico intelectual montado por Evans em sua revisão-redefinição do conceito e das práticas do desenvolvimento na virada para o século XXI. Ao incorporar alguns dos preceitos estabelecidos pela ampla revisão conceitual e prática do desenvolvimento operada nos dois últimos decênios pelo laureado professor Amartya Sen, sintetizável na sofisticada fórmula do *desenvolvimento como liberdade,* Evans busca fundamentar uma resposta muito mais geral às inquietações intelectuais que o motivaram a propor a revisão do conceito de *autonomia inserida* em meados dos anos 1980. Questões sobre como incorporar as perspectivas (valores, volições, interpretações, leituras do mundo, racionalidades, modos de cálculo ou de recusa de cálculos) de outros atores ou segmentos sociais na composição das "conspirações para o desenvolvimento", e, mais, como incorporar estas diferentes perspectivas como componentes endógenos ao próprio desenvolvimento? Ou ainda, como incorporar outros modos de vida com razão apreciados pelas pessoas, ou outras "racionalidades", nas *bases informacionais* a serem consideradas para as definições dos objetivos e dos meios de alcance do

[55] Expanding investment in human capabilities depends above all on public investment. Allocating this investment efficiently requires much broader capacity to collect information. Implementation requires "co-production" of services by communities, families and individuals. (Evans, 2008a 7) Estas são algumas caracteristicas dos investimentos nas *human capabilities* apontados pelo autor.

desenvolvimento? As tentativas de respostas apresentadas inicialmente por Evans para os casos da Áustria e do governo da província indiana de Kerala ganham, deste modo, perspectivas bem mais gerais, embora, como veremos adiante, não se possa inferir que o professor de Berkeley tenha incorporado na plenitude possíveis desdobramentos da obra de Sen.

Ao definir o desenvolvimento como o *processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam,* e ao trazer para o centro da atenção a preocupação com o fortalecimento das *capacidades humanas* que proporcionam às pessoas as condições de definirem, enquanto *agentes,* os *modos de vida que elas apreciam e têm razões em dar valor*, Amartya Sen opera uma redefinição expressiva em alguns dos fundamentos do conceito convencional de desenvolvimento. Central a esta formulação é o entendimento do papel de *agente* na construção das noções de desenvolvimento, já que, argumenta Sen, *[...] a condição de agente livre e sustentável emerge como um motor fundamental do desenvolvimento.* (Sen, op. cit. 19).

Pela via do *desenvolvimento como liberdade*, o autor incorpora, com profundidade ímpar no pensamento social contemporâneo, as diferentes perspectivas e modos de vida existentes nas sociedades na composição da multifacetada equação do desenvolvimento (ou, da perspectiva dos agentes, dos seus *próprios* desenvolvimentos*)*, atribuindo, deste modo, uma centralidade inescapável à dimensão *política,* ou em termos mais precisos, *à necessidade inescapável da democracia, tanto como meio* [como a única plataforma social capaz de reverberar e equacionar em consensos – ainda que contingentes – as diversas vontades e anseios] *e como finalidade* do desenvolvimento – ou seja, enquanto um *telos* qualificante que ao tempo em que se realiza, contribui para aperfeiçoar os objetivos e os rumos do desenvolvimento[56]. As *escolhas sociais* compõem, deste modo, o conceito com que Sen vem modelando, a partir de Kenneth Arrow, a sua defesa teórica da necessidade e da possibilidade da interação social e de acordos parciais na construção das alternativas de desenvolvimento. Afinal, conseguimos nos entender e construir

[56] "É importante, ainda, reconhecer que as disposições sociais surgidas do consenso e as políticas públicas adequadas não requerem que haja uma 'ordenação social única' que contenha um ranking completo de todas as possibilidades sociais alternativas. Concordâncias parciais ainda distinguem opções aceitáveis (e eliminam as inaceitáveis), e uma solução viável pode basear-se na aceitação contingente de medidas especificas, sem exigir unanimidade social completa.' (Sen, op. cit. 289)

deliberações socialmente compartilhadas pois não somos maximizadores de tempo integral de nossos próprios e exclusivos interesses, além do que, a adoção de noções e ideais de justiça e, mesmo, a consideração, além do seu próprio, do bem estar de sua família, da vizinhança, da comunidade e de outras formas coletivas, não são comportamentos de todo estranhos ao próprio interesse, antes o contrário.

Um dos desdobramentos de sua reformulação do *desenvolvimento como liberdade* leva Sen a refutar as teorias convencionais do desenvolvimento como a única *base informacional* possível ou disponível para a compreensão do desenvolvimento. Para a abordagem informacional de Sen, a questão da qualidade e do tipo de informações a serem ou não consideradas na atribuição de valores nos componentes do desenvolvimento é central – e é um dos temas, que ao que nos parece, foi apenas parcialmente incorporado pela formulação de Evans. Os indicadores sobre os níveis de consumo, investimento, preços e transações financeiras, importam, mas não podem ser considerados exclusivos nem desentranhados de suas interações com outras liberdades substantivas usufruídas e outras circunstâncias sociais e pessoais que, de fato, dão consistência prática e vida a estes indicadores.

Esta questão se revela logo na abertura do seu *Desenvolvimento como Liberdade*, em que as métricas exclusivamente fechadas em *indicadores econômicos,* típicas das abordagens convencionais do desenvolvimento, são devidamente “enquadradas”, numa passagem que ilustra muito bem as disposições de Sen:

> O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PNB, aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). De forma análoga, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende de outras influências. Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente

> escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham papel relevante no processo. (Sen, 2004: 17)[57]

Possivelmente mais importante para a formulação de Sen do que a sua crítica aos limites internos do utilitarismo e do modelo das escolhas racionais com suas formas estilizadas de avaliação do bem-estar, é a incorporação da diversidade de modos de vida como realidade empírica inescapavelmente incrustada no conceito e nas práticas do desenvolvimento. Um aspecto para o qual, sem dúvida, o respeito à impressionante diversidade de modos de vida e de atribuições de valor vividas no seu território de origem (o caldeirão entre as, atualmente, Índia, Bangladesh e Paquistão), certamente marca profundamente a sua teoria do desenvolvimento *como liberdade*. O corolário de seu argumento é muito claro: o desenvolvimento como liberdade implica no respeito às liberdades para os seres humanos viverem os modos de vida que melhor lhes aprouver. Isso implica o reconhecimento pleno da diversidade de modos de viver, de "racionalidades" existentes e em convívio. O que implica que, para a diversidade de modos de vida conseguir ser observada e respeitada na composição do desenvolvimento como liberdade, a democracia é um meio e um fim indispensável.

A Índia, como escreveu Sen, *uma combinação desajeitada, inauspiciosa e deselegante de diferenças,* somente tem sobrevivido enquanto uma "unidade" geopolítica graças à sua *democracia operante*. Esta é uma democracia que tem superado o desafio de ter em seu território diversas línguas – e não quaisquer línguas, mas importantes idiomas falados e compreendidos (e também incompreendidos) por milhões de indianos, e uma heterogeneidade de religiões e crenças que a configuram *não apenas como a maior nação hindu do planeta, mas também como o terceiro maior país muçulmano do mundo, no qual vivem milhões de cristãos, juntamente com a maioria dos siques, parses e*

---

[57] Note-se que ao enfatizar a liberdade e as condições que proporcionam a expansão da liberdade humana como os *fins* a serem observados pelo desenvolvimento, com implicações substantivas que vão muito além dos inúmeros meios que podem ajudar a proporcioná-lo, a análise de Sen inverte a equação proposta por Weber para a sua definição de Estado, segundo a qual, considerando os inúmeros e variáveis fins que os diferentes Estados podem aspirar, uma definição metodologicamente adequada do Estado deveria se concentrar, ou pelo menos, partir do meio que tem caracterizado a sua atuação: o uso da coação física como fundamento último de poder – embora pareça mais correto inferir que Weber tenha se concentrado num leque de meios (monopólio da violência considerada legítima, aparato legal, burocracia, território) que têm caracterizado a atuação dos Estados modernos. A ênfase nos fins do desenvolvimento empreendida por Sen alcança e se propõe a redefinir os principais meios utilizados pelos Estados – o leque de políticas e de instituições públicas – para a consecução do desenvolvimento como expansão da liberdade.

jainistas do globo. (Sen, op. cit. 185) A Índia, argumenta o autor, seria impraticável sem suas sólidas bases democráticas, fundadas numa histórica tolerância para com a diversidade cultural. Uma democracia que, entre outras façanhas, tem conseguido isolar com apreciável capacidade as práticas de violência exploradas por lideranças político-religiosas sectárias. Ainda que reconheça não desprezíveis limites na consecução de uma vasta gama de liberdades substantivas, o caso indiano demonstraria, com eloqüência para o autor, *a centralidade da democracia para o desenvolvimento como liberdade*.[58]

Seres sociais que somos, temos em mais alta consideração a participação política, e já não podemos aceitar *como dadas* as preferências independentemente da discussão pública. Por esta razão, argumenta o autor, o exercício dos direitos civis e políticos são fundamentais tanto para a definição dos termos do que são nossas efetivas "necessidades econômicas", para qualificação/sofisticação dessa definição, assim como para a construção das respostas a estas necessidades.

Ao propor que somente o *intercâmbio público* e a *deliberação aberta* possibilitam definir os objetivos do desenvolvimento (aquilo que as pessoas efetiva e afetivamente valorizam e têm razões substantivas para valorizar) e, ao mesmo tempo, constituir os meios necessários para o alcance desses objetivos, a democracia (numa inescapável tensão entre suas feições formais e substantivas) está acoplada aos fins e à composição dos meios necessários ao desenvolvimento.

---

[58] A questão da ancestral tolerância para com a diversidade de modos de vida, crenças e valores na Ásia, em geral, e na Índia, em particular – em contraposição à proposição de uma *exclusividade ocidental* da tolerância e da democracia – é tematizada por Sen no provocativo capítulo *Cultura e direitos humanos* do seu *Desenvolvimento como liberdade*. Neste capítulo o autor apresenta inúmeras presenças da tolerância e do agnosticismo no pensamento e mesmo nas religiões e crenças indianas: nas escolas ateístas de Carvaka e Lokayata no século VI a.C; n*o budismo – a única do religião do mundo que é firmemente agnóstica (*op. cit 281) – originada na Índia também naquele período; no épico *Ramayana*; nos *Upanishads*; ou mais "recentemente" (no século XIV), no livro *Sarvadarsanasamgraha ("Coleção de todas as filosofias"),* de Madhava Acarya. Numa síntese repleta de fundamentos e implicações que não nos cabe aqui explorar, argumenta Sen:

"Já me referi à tolerância em geral em culturas asiáticas (como o árabe, a chinesa e a indiana), e a tolerância religiosa é uma parte dela [...]. Não é difícil encontrar casos de violações – de violações *extremas* – da tolerância em qualquer cultura (das inquisições medievais aos campos de concentração modernos no Ocidente, e da chacina religiosa à opressão vitimadora do Taliban no Oriente), mas persistentemente se levantam vocês em favor da liberdade – de diferentes formas – em culturas distintas e distantes. Se houver a intenção de rejeitar as asserções universalistas deste livro, particularmente a valorização da importância da liberdade, as razões de rejeição têm que estar em outra parte". (Sen, op. cit. 281)

Se for assim, na mesma toada em que as estilizações do "egoísmo universal", também os modos de análise e deliberação tecnocrática são solapados pelo imperativo democrático de consideração "das partes envolvidas". Numa formulação, cujas implicações não estamos certos de que tenham sido plenamente observadas por Peter Evans e demais institucionalistas centrados no Estado, observa Sen:

> *Temos aqui uma escolha interessante entre 'tecnocracia' e 'democracia' na seleção dos pesos [...]. Um procedimento de escolha que tenha por base uma busca democrática de concordância ou consenso pode ser extremamente desordenada, e muitos tecnocratas abominam a tal ponto a confusão que anseiam por alguma fórmula maravilhosa que simplesmente nos dê pesos prontos 'exatamente certos'. Porém, obviamente, inexiste tal fórmula mágica, uma vez que a questão de atribuir pesos é uma questão de valoração e julgamento, e não de alguma tecnologia impessoal.* (Sen, 2004: 99)[59]

Em suma, a incorporação substantiva da democracia na construção do desenvolvimento poderia suscitar uma revisão ainda mais radical do modelo de *capacidade estatal para a transformação econômica* com que os dois institucionalistas aqui considerados (Evans e Weiss) têm trabalhado, não só por questionar aspectos como a exclusividade, a homogeneidade e o grau de acerto do conhecimento e da decisão tecnocrática das elites da burocracia estatal (o mesmo valendo para as elites dos negócios), quanto por indicar um declínio da centralidade da burocracia-tecnocracia estatal para os procedimentos democráticos de construção de consensos sociais para o desenvolvimento, por problematizar democraticamente o conceito de transformação econômica (há diferentes conceitos e quereres de transformação econômica a serem reconhecidos) e por trazer inquirições democráticas sobre a própria validade da proposição do "desenvolvimento como transformação econômica".

---

[59] Entre nós brasileiros, profundamente marcados pelos abusos dos tecnocratismos, um dos momentos de ápice desta fé na razão tecnocrática encontra-se exemplarmente expresso por Mário H. Simonsen, quando comenta o caráter eminentemente "técnico" da política salarial implementada no início dos anos 1960 pelo Governo Castelo, para quem, a fórmula salarial adotada serviria "*para simplificar e destraumatizar a aplicação dos reajustes de salários nos dissídios coletivos; esses não são mais decididos na base de greves e pressões, mas por um rápido cálculo matemático*". (Pronunciamento do então Ministro da Fazenda, no I Seminário Internacional sobre Investimentos no Brasil, em Salzburgo, maio de 1975, citado em Acco, 1996:97) Na verdade, uma parte significativa da história do Estado brasileiro pode – e deve – ser narrada considerando os excessos da fé tecnocrática e da quase generalizada desconfiança das elites da burocracia estatal com relação à democracia e à população brasileira. Atualmente, um dos indícios mais claros desta desconfiança crônica manifesta-se nos impedimentos estabelecidos pelos órgãos e unidades de controle às organizações da sociedade civil, especialmente àquelas oriundas dos setores populares.

Box 3.1 – Amartya Sen, as liberdades instrumentais e a agenda dos Estados contemporâneos democráticos

A leitura da obra de Sen à luz do objeto de investigação desta tese suscita uma possível reflexão – apenas indicada neste espaço – relacionada às implicações para a agenda de atuação dos Estados contemporâneos nos cinco tipos distintos de direitos/oportunidades que contribuem para promover a capacidade geral de uma pessoa. Segundo o autor, estes cinco tipos de direitos – a saber *(1) liberdades políticas; (2) facilidades econômicas; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparências e; (5) segurança protetora* – possuem, além de valores intrínsecos, virtudes ao ligarem-se umas às outras e contribuírem deste modo para o aumento da liberdade humana. Deixo o convite à reflexão sobre as possíveis implicações para a agenda dos Estados contemporâneos tomando-se por base as definições que Sen ofereceu a cada um desses direitos ou oportunidades:

As ***liberdades políticas,*** *amplamente concebidas (incluindo o que se denominam direitos civis), referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc. Incluem os direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente (abarcando oportunidades de diálogo político, dissensão crítica, bem como direito de voto e seleção participativa de legisladores e executivos).*

As ***facilidades econômicas*** *são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Os intitulamentos econômicos de uma pessoa tem dependerão dos seus recursos disponíveis, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados.*

Oportunidades sociais *são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condição*

da vida privada (por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais ativa em atividades políticas e econômicas.

Em interações sociais, os indivíduos lidam uns com os outros com base em alguma suposição sobre o que lhes está sendo oferecido e o que podem esperar obter. Neste sentido, a sociedade com alguma presunção básica de confiança. As ***garantias de transparência*** *referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar obter: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Quando essa confiança é gravemente violada, as vidas de numerosas pessoas [...] podem ser afetadas negativamente. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas.*

Por fim [...] algumas pessoas podem encontrar-se no limiar da vulnerabilidade e sucumbir a uma grande privação em conseqüência de mudanças materiais que afetem adversamente suas vidas. A ***segurança protetora*** *é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados. (Sen, op. cit. 55-7)*

Após esta recomposição dos principais componentes intelectuais que compõem esta nova teoria do desenvolvimento que Evans vem compondo, consideremos agora as mudanças históricas no *caráter do desenvolvimento* apontadas por este autor.

Mudanças no desenvolvimento

O movimento verificado no mundo das idéias costuma apresentar certa correspondência com as transformações indicadas no mundo “real”. As evidências empíricas apresentadas por Evans indicam um declínio generalizado do emprego industrial em todas as regiões do mundo. Ou seja, ao contrário do que as opiniões convencionais costumam apontar, o trabalho industrial tem declinado também nos países em

desenvolvimento, que não estão roubando os postos de trabalho dos países centrais com seus salários mais baixos. Na verdade, na maior parte dos países do Sul a globalização tem destruído mais do que criado pontos de trabalho nas indústrias locais (embora falte a demonstração empírica desta afirmação).

Em paralelo, o autor observa a crescente dependência – principalmente para a geração de empregos – em relação ao setor serviços, um setor claramente bifurcado, no qual uma massa de trabalhadores em atividades pouco qualificadas e muito mal remuneradas convive com um estrato de trabalhadores oriundos da gestão dos negócios e das finanças e os *analistas simbólicos* – trabalhadores em posição privilegiada e que manipulam informações cruciais em diferentes setores, e que conseguem, deste modo, usufruir um parcela *confortável* dos lucros gerados pelos ativos financeiros e intangíveis associados à economia do conhecimento (ou *bit-driven economy*). Para a maioria dos trabalhadores, escreve Evans, a mudança em curso do emprego no setor industrial para o setor serviços não apresenta as perspectivas promissoras que a mudança anterior da agricultura para a manufatura. (Evans, 2008a:12) De um modo geral, esta parece ser uma das mudanças estruturais que inviabilizam a continuidade do sonho dourado do desenvolvimento que marcou o segundo pós-guerra em que um número apreciável de trabalhadores industriais nos países centrais logrou alcançar um nível de acesso a padrões de consumo típicos das classes médias.

Como terceira mudança, e fundamental para a alteração do funcionamento da atividade econômica temos a ascensão do que Evans tem denominado de bit-driven economy, um novo estágio de desenvolvimento econômico no qual as idéias e a informação, *tanto como meios de produção quanto como objetos de consumo*, conduzem os rumos da economia mais do que a transformação física da natureza característica da economia industrial que predominou nos dois séculos passados. (Evans, op. cit. 11) Não precisamos repetir aquilo que já foi apresentado anteriormente sobre as características da economia das idéias (possibilidade de lucros crescentes, possibilidade e foco nas inovações, concentrações nas empresas dos países centrais que arrancaram na frente no processo de patenteamento e registro de idéias produtivas, financeirizacao da economia etc.). Cumpre aqui apenas destacar as implicações desta mudança

“estrutural” no plano social e para os Estados desenvolvimentistas deste século detectadas pelo autor.

A economia das idéias apresenta uma economia política tensa em sua base. Se temos, de um lado, que o desenvolvimento pleno de suas possibilidades impõe claramente a necessidade da máxima disponibilização do conjunto de conhecimentos socialmente produzidos e socialmente necessários para que indivíduos qualificados e bem formados gerem idéias criativas e produtivas (sob a forma de conceitos, fórmulas, modos de fazer, receitas, equações, softwares, marcas e imagens, soluções de design e de gestão, versões e atualizações etc.), de outro, a racionalidade da apropriação privada operada por empresas capitalistas com finalidades orientadas à maximização do lucro, induz a que os Estados assumam como sua a agenda das empresas do *copywright*. Ou, como observou o autor, *for the most powerful economic actors in a bit-based economy, the key role of the state is maximal enforcement of their monopoly rights to returns from their intangible assets.* (Evans, op. cit. 11) Duas racionalidades, dois lados da equação da economia política do conhecimento que pressionam a atuação dos Estados contemporâneos e que nitidamente lançam dúvidas sobre as suas capacidades desenvolvimentistas requeridas para lidar com as novas bases do desenvolvimento que se projetam para o século XXI.

Mais ainda, temos impactos distributivos em escala mundial. Nesta economia política, o interesse organizado dos atores econômicos mais poderosos impõe rigorosos impedimentos (sob a fórmula de “todos os direitos reservados”) ao desenvolvimento especialmente das populações dos países em desenvolvimento, mas também, acrescentaria, dos segmentos sociais desprotegidos dos direitos de pleno acesso ao conhecimento nos países centrais. Em trabalhos anteriores (especialmente Evans 2005a e 2004) o autor aprofundou o tratamento desta questão, propondo que os países do Sul possuiriam renovadas possibilidades de ascensão econômica e social caso a dinâmica da economia das idéias significasse o reconhecimento da necessidade (a) da garantia do acesso por parte da população aos conhecimentos produzidos e necessários, assim como, (b) da consolidação dos aparatos institucionais que garantam esses direitos e que possibilitem que as idéias criativas assim geradas transformem-se em produtos e serviços comercializáveis (potencialmente em escala mundial).

Contudo, a economia política do conhecimento não opera num cenário constituído apenas por cidadãos e instituições que utilizam livremente os conhecimentos existentes e que disponibilizam de forma a mais ampla possível os conhecimentos produzidos. Se as idéias são bens não-rivais, ou seja, se uma mesma idéia pode ser acessada e utilizada ao mesmo tempo por um número ilimitado de pessoas sem diminuir o seu potencial de uso – diferentemente da economia tradicional que não permite que seus ativos de produção sejam acessados criativamente por um grande número de pessoas, então, as práticas monopolistas dos detentores dos direitos de propriedade *excluem* outros do uso de suas idéias – numa proposição que poderia ter sido considerada sob o enfoque da linguagem dos direitos substantivos de Amartya Sen. Ao diminuir a possibilidade de que outros usuários possam encontrar novos usos para as idéias existentes, as posturas monopolistas, sentencia Evans, *roubam à sociedade a possibilidade de produção criativa,* gerando claramente uma desaceleração do potencial de desenvolvimento econômico e social dessas populações.

Isso é especialmente impactante para os países do Grande Sul, detentores de grandes contingentes populacionais, que vivenciam cotidianamente a subtração de suas possibilidades de desenvolvimento pelos recorrentes bloqueios ou elevadas barreiras ao acesso ao conhecimento produzido. (Evans, op. cit. 10-13) Aquilo que poderia ser uma ótima oportunidade para os países em desenvolvimento tende a ser cotidianamente solapado pelas indústrias protegidas em seus direitos de propriedade intelectual. Ao lado da já indicada tendência à crescente desigualdade entre os trabalhadores do setor serviços (entre a massa de trabalhadores em atividades desqualificantes e mal remuneradas e a minoria dos "analistas simbólicos" e manipuladores de informações e códigos), a proteção dos direitos de monopólio para as idéias produtivas restringe, o acesso público a estas ferramentas-chave, diminuindo as possibilidades de segmentos populacionais inteiros de fazerem uso das próprias habilidades, reduzindo o número de pessoas – agentes, na linguagem de Sen – que podem participar efetivamente de todo o processo de inovação. Em outros termos, as imposturas monopolistas das indústrias do copywright simplesmente impedem que grande parte da população tenha uma adequada inserção na *bit-driven economy*. A subutilização do "capital humano", exatamente o fator mais abundante e com grande potencial de desenvolvimento criativo nos países do Sul, aliada ao menor incentivo para os agentes de mercado deste vasto

território investirem nas *capacidades humanas*, configuram um duro cenário no qual a proteção política do monopólio sobre o acesso às idéias criativas potencializa ainda mais o fosso da desigualdade entre Norte e o *Sul Global*, entre os que têm acesso aos conhecimentos e às instituições que proporcionam a mobilização criativa desses conhecimentos e os que têm este acesso bloqueado e/ou mantém-se sem-instituições dessa natureza.[60]

Por fim, uma última mudança nas bases das condições para o desenvolvimento decorre do fato de que o sucesso da expansão econômica verificado no século XX alterou o balanço de poder entre os setores público e privado ao fortalecer o capital privado e aumentar o papel político interno – e externo, acrescente-se – dos capitais transnacionais (Evans, op. cit. 15). O fortalecimento do poder privado aumenta a complexidade para a atuação dos Estados desenvolvimentistas neste século. Se no século XX o desenvolvimento calcado em projetos industriais podia ser mais facilmente identificado por elites estatais e empresariais com interesses articulados, a expansão das capacidades humanas como o foco do desenvolvimento dificulta a construção de um projeto com o capital privado. Quando a expansão das capacidades humanas é a condição básica e o objetivo do desenvolvimento, a expansão do horizonte temporal e a perspectiva da absorção de riscos afugentam o investimento privado, amplificando deste modo a relevância das intervenções dos Estados desenvolvimentistas.

Deste modo, tanto as mudanças no plano das idéias, conceitos e práticas necessárias ao desenvolvimento quanto as mudanças nas condições históricas do desenvolvimento amplificam, e não diminuem, a necessidade de atuação dos Estados, embora, ao mesmo tempo, não permitam que se vislumbre repetir para os próximos anos os

[60] Sobre o sentido do fluxo dos recursos: “Monopoly returns to intangible assets create a drain on the South’s resources as they flow to corporate headquarters in the North.” (Evans, op. cit. 11) Ou ainda, sobre o “desincentivo” intrínseco aos mercados em investirem em “capital humano”: “When capability arguments are connected back to ‘new growth theory’ arguments, the disjunction between market logic and developmental logic becomes even more apparent. Ideas are generated in human heads and through their interaction, expanding human capabilities is part and parcel of accelerating growth in the stock of ideas. Yet, for a private investor, investing in a human being is a much riskier than investing in machines. In short, private investors will and under invest in “human capital” because they cannot fully control the human being in whom it is embodied. Therefore, markets will chronically fail to supply optimal levels of the “human capital” crucial to bit-driven growth. (Evans, op. cit 12- 3) Pessoas tomam decisões, constrangidas é claro, mas decisões que podem excluir ou não considerar os interesses imediatos dos empresários, como argumentou Jessop, como veremos adiante.

mesmos comportamentos que os Estados tiveram no século passado. Vejamos, então, quais as feições do Estado desenvolvimentista do século XXI antevistas por Evans.

Evans e os Estados desenvolvimentistas do Século XXI

Os contextos intelectual e econômico em mudança suscitam transformações importantes para os Estados. Se o que substancialmente conta para o desenvolvimento é a expansão das capacidades humanas para que as pessoas vivam os modos de vida que apreciam e têm razões em valorizar, então, pode-se depreender da leitura seis novos atributos ou desafios se impõem para os Estados desenvolvimentistas do Século XXI.

a) Como primeiro atributo*, os Estados desenvolvimentistas devem ser democráticos*. A consolidação de aparatos institucionais democráticos é fundamental, tanto para a perspectiva *institucionalista* como para a abordagem do *desenvolvimento como liberdade*, tendo-se em mente, em particular, a argumentação de Sen de que a deliberação democrática é o melhor caminho existente para uma definição minimamente adequada dos fins a serem perseguidos e dos meios a serem utilizados para o desenvolvimento (ou nos termos de Rodrik, que considera a democracia como uma metainstituição a moldar positivamente o funcionamento das demais instituições). As alianças interelitárias que marcaram as experiências bem sucedidas de desenvolvimento no século passado – e que foram cuidadosamente elogiadas por alguns institucionalistas centrados no estado – notoriamente devem ser ampliadas para incorporarem outros atores e outras perspectivas.

b) Os Estados desenvolvimentistas do século XXI devem também se preocupar muito mais em fortalecer as *capacidades humanas*. Em termos concretos, a leitura de Evans traduz esta atuação crucial fundamentalmente na prestação de serviços de educação e saúde, dando pouca atenção à outras possíveis frentes de atuação que poderiam se depreender das cinco modalidades de direitos ressaltadas por Sen – a recordar *(1) liberdades políticas; (2) facilidades econômicas; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparências e; (5) segurança protetora,* indicadas no Box 3.1. É interessante destacar que Evans incorpora aqui alguns elementos da formulação de Elinor Ostrom[61],

[61] O estudo de Elinor Ostrom citado por Evans é Ostrom, E. (1996) "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." *World Development* 24: 1073-1087.

em especial as suas reflexões sobre as condições de co-produção que necessariamente caracterizam a geração de bens comuns como educação e saúde, que, de acordo com esta formulação, sempre dependerão fortemente da participação ativa dos públicos beneficiários e de outros atores da sociedade civil para a sua realização. Se o desenvolvimento implica a expansão das capacidades humanas, e se estas dependem sobremaneira das condições básicas de educação e saúde da população, e se estas, por sua vez, precisam contar com a participação muito mais capilarizada de outros atores sociais, então, também por esta via, os Estados desenvolvimentistas do século XXI estão desafiados a ampliarem radicalmente o leque de suas composições políticas para o desenvolvimento. Exigem um Estado, em todos os seus níveis, mais político e polido do que tecnocrático.[62]

c) Uma terceira feição dos Estados que se pretendam desenvolvimentistas no contexto atual consiste em criar as condições para o amplo acesso às idéias criativas. O destino dos países que falharem em mobilizar esforços e investimentos públicos nesta direção, sentencia Evans, será o da *marginalização econômica*. (Evans op. cit. 18) Neste campo de atuação, o autor identifica como principal agenda da atuação estatal a contraposição com os *interesses privados cujos lucros dependem da restrição ao fluxo de conhecimentos*, deixando de considerar todo o aparato político-institucional ligado à ampliação do acesso ao conhecimento e à viabilização da conversão de idéias em produtos e serviços comercializáveis ou de interesse ampliado. Note-se que ao considerar com maior cuidado a dinâmica da economia política do conhecimento, Evans – diferentemente de Linda Weiss, autora que identificou uma atuação muito mais harmoniosa entre Estados e interesses privados – entende como atributo dos Estados que pretendem assegurar o desenvolvimento nas condições atuais o necessário enfrentamento com os interesses monopolistas dos proprietários de ativos da *bit-driven economy*. Em nome da garantia do desenvolvimento geral, os novos Estados

---

[62] Nos termos de Evans: As Ostrom has emphasized, capability enhancing services are always co-produced by their “recipients.” Education is co- produced by students (and their families). Health is co-produced by patients, their families and their communities. The state needs their active engagement in the delivery of those services in order to insure that the investments produce the desired effects. Delivery to passive recipients produces results that are sub-optimal at best and sometimes counter-productive. Once again, the skills and organizational capacities required to stimulate this kind of engagement are more complex and harder to construct because they are more political than technocratic. (Evans, op. cit. 19)

desenvolvimentistas, sob pena de marginalização, deverão atuar de forma independente em relação aos setores que se beneficiam das restrições ao fluxo do conhecimento. A autonomia relativa dos Estados volta à cena.

d) Ora, se os Estados passam a ser não apenas mais necessários, mas, sobretudo, mais exigidos em frentes e modos de atuação muito mais complexos, envolventes e democráticos, obviamente a necessidade de burocracias bem constituídas mantém-se, alterando-se, contudo, certos atributos de sua constituição. A capacidade burocrática necessária à expansão das capacidades humanas deve ser acrescida à capacidade de construção dos laços muito mais amplos e capilarizados com a sociedade necessários à garantia de bens comuns. Embora Evans não explore os possíveis impactos sobre a burocracia “clássica” dessa feição muito mais democrática e comprometida com a construção das capacidades humanas, é certo afirmar que este “novo” atributo deve ter um efeito corrosivo sobre algumas características distintivas da burocracia, a começar pela tendência à empáfia tecnocrática e ao monopólio de informações.

e) Neste novo contexto, portanto, a característica central dos Estados desenvolvimentistas do século XX, a sua *autonomia inserida,* passa por uma significativa transformação. De um lado, precisa atuar com maior autonomia relativa em relação aos interesses monopolistas dos detentores das idéias mais rentáveis; de outro, precisa abarcar um leque ampliado de atores da sociedade civil de modo a proporcionar os pré-requisitos democráticos e as condições de viabilização e expansão dos bens coletivos. Com o intuito de constituir os laços efetivos entre estado e sociedade, os Estados *devem facilitar a organização de seus contrapartes na ‘sociedade civil’* (Evans, op. cit. 19). Do mesmo modo que a o Estado desenvolvimentista do século XX representou a consolidação da elite industrial como ator político com interesses razoavelmente comuns e fortalecidos, o padrão de desenvolvimento do século XXI, detecta o autor, impõe que os “novos” Estados desenvolvimentistas contribuam para o fortalecimento e a consolidação de uma sociedade civil robusta, responsável e ativa. Mas isso não é uma tarefa simples, considerando as características multifacetadas da sociedade civil.

f) Por fim, uma última capacidade crítica para a expansão das capacidades humanas colocada para os novos Estados desenvolvimentistas consiste em suas capacidades de extrair divisas (portanto, de tributar) suas elites privadas de modo a deter um nível

suficiente de recursos para manter a integridade de seus aparatos e de financiar os investimentos necessários à expansão das *capabilities*. Este desafio é ainda maior para os países em desenvolvimento, em especial os latino-americanos que, como indicou o estudo de E. V. K. Fitzgerald citado por Evans, têm sido bem menos hábeis do que seus pares asiáticos na difícil arte de tributar suas elites econômicas – a despeito do fato de que estas elites têm historicamente se apropriado de uma parcela substantiva das rendas nacionais.

Todos os aspectos considerados pela análise de Evans indicam que os Estados desenvolvimentistas do século XXI devem passar por transformações intensas de modo a construírem formas mais complexas de inserção social e a atuarem com maior autonomia em relação às elites privadas se quiserem fazer com que seus países sejam efetivos na expansão das capacidades humanas no contexto da bit-driven economy. A despeito das inúmeras dificuldades neste processo, mesmo aproximações nesta direção já representam avanços expressivos, como já o demonstraram os casos bem sucedidos de Estados desenvolvimentistas do século passado.

3.5 EM SUMA

Como vimos, os *novos institucionalistas históricos* participaram ativamente do debate sobre os possíveis impactos da globalização sobre os Estados e sobre a participação dos Estados nacionais na configuração desta que foi considerada por um de seus principais nomes a *terceira onda* de globalização vivida no mundo (conforme Tilly, 1995a). Não se poderia esperar uma reação diferente, já que a publicação do *Bringing the State Back In* em meados dos anos 1980 havia soado como uma espécie de canto dos cisnes desta abordagem, pois ocorrera em plena fase de ascensão avassaladora das teses e práticas que propugnavam e buscavam insistentemente a retirada dos Estados de muitas frentes de atuação. Escrevendo treze anos após a publicação do BSBI, Linda Weiss – como vimos, uma das vozes mais ativas na crítica ao *mito do Estado sem poder* – sintetiza a recepção que aquele conjunto de textos recebeu no período:

> “[...] ‘Who reads Bringing the State Back In these days?’, queried one of the panellists at the 1996 meeting of American political scientists, as if challenging those present to declare their outmodish tastes. If admirers of that substantial text were to be found among the audience, they had long ago taken shelter in the proverbial closet. From the vantage point of the 1990s, the BSBI movement appears to have been killed off in its youth. Indeed, the state is in its death throes, we are constantly told. For this is the era of ‘civil society’ and ‘postmodernity’, of ‘global society’ and the transnational market.” (Weiss, 1998:2)

Observando-se os acontecimentos desta década decorrida após esta avaliação, não seria errôneo afirmar que as proposições dos neoinstitucionalistas históricos se saíram melhor do que os seus contra-pares defensores das teses do Estado esvaído de poder e de relevância nas sociedades globalizadas. Embora tenhamos que ter em mente a ressalva sobre a dificuldade em estabelecer fronteiras claras para identificar os neoinstitucionalistas históricos, os autores originariamente envolvidos com a construção de uma teoria do Estado *centrada no Estado* reagiram ao forte movimento político, intelectual e ideológico de enfraquecimento dos Estados nacionais basicamente em três principais direções. De um lado, buscaram incorporar a *gramática* das instituições deixando de enfatizar com tanto vigor a centralidade institucional dos Estados, embora sem recusá-la abertamente (cfe. Bevir et al. 2007). Buscaram com isso alargar as bases de sustentação de seus argumentos, demasiado prisioneiras do enfoque centrado no Estado constatado em seus argumentos originais. De outro, produziram uma longa série de estudos sobre as formas como os Estados nacionais reagiram aos (ou agiram em prol dos) processos de globalização. Destacam-se nesta frente os estudos sobre o papel das autoridades econômicas, especialmente dos países centrais, no processo de desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais e internacional, enquanto que outros investigaram a participação dos Estados na formatação das regras internacionais do comércio mundial em organizações como a OMC, ou na constituição dos mercados comuns regionais, com especial destaque à formação da Comunidade Européia.

Uma terceira frente de estudos, mais detidamente considerada neste estudo, concentrou-se em demonstrar como Estados com feições *desenvolvimentistas* – em especial aqueles historicamente constituídos nos Tigres Asiáticos e no norte europeu – atuaram positivamente no sentido de melhorar as condições competitivas de suas economias nacionais e as condições de vida de seus cidadãos. Ao seguirem este caminho, investigaram as condições que possibilitam o Estado *efetivo*, capaz de

construir um conjunto de iniciativas político-institucionais adequadas ao desenvolvimento econômico e social. Investigaram as *capacidades* dos Estados em diferentes contextos e em diferentes setores. Ao percorrerem este caminho trataram de "atualizar" a formulação weberiana sobre o papel e as características da burocracia, complementando-a com o entendimento do papel dos Estados e suas burocracias na promoção do desenvolvimento e da transformação econômica. Deste modo, por assim dizer, desceram alguns níveis de abstração e analisaram o comportamento de aparatos institucionais e organizacionais concretos, segmentos de burocracias, determinados setores econômicos, especialmente os associados à economia do conhecimento, além de países e contextos históricos específicos.

De um modo geral, os dois autores neoinstitucionalistas analisados com maior ênfase neste capitulo compartilham, ao que tudo indica, uma visão similar da evolução do Estado moderno, grosso modo, formada pela linha evolutiva que segue dos Estados militaristas com suas marcadas preocupações territoriais (o *warmaking* dos Estados enfatizado por Charles Tilly), passando pelo estágio dos Estados mercantilistas com suas orientações para proteger e abrir mercados para os empreendedores nacionais, sucedidos pelos Estados industrialistas, com suas orientações para garantir as bases de expansão da sociedade industrial e de consumo e produção em massas (substancialmente aquela modalidade de Estado que Weber via nascer), e o seu desdobramento ao longo do século XX em três tipos: os Estados liberais (aqueles construídos fundamentalmente nos países anglo-saxônicos), os Estados corporativistas (característico dos países nórdicos) com seus arranjos envolvendo a mediação de interesses dos trabalhadores, dos empresários e dos Estados, e os Estados desenvolvimentistas, em suas versões principalmente asiáticas, latino-americanas e germânica do segundo pós-guerra.

Ao partirem do suposto não apenas da indispensabilidade mas da centralidade dos Estados para a transformação econômica, e ao investigarem as condições que tornam essas intervenções efetivas para o desenvolvimento, ambos se concentrarão nas experiências dos Estados desenvolvimentistas (bem ou razoavelmente bem sucedidos), analisados comparativamente em relação a seus contra-pares "liberais" e "corporativistas". Se as intervenções dos Estados são necessárias para a transformação econômica nas condições históricas atuais de desenvolvimento, então, as capacidades

dos Estados conduzirem os processos de transformação econômica combinados com a avaliação dos resultados dessas intervenções formam as variáveis cruciais para que ambos advoguem a superioridade dos Estados desenvolvimentistas em relação ao desempenho do desenvolvimento em países como EUA, Inglaterra, Austrália e Suécia.

Mas, então, o que faz com que tenhamos Estados desenvolvimentistas bem ou mal sucedidos? Como vimos, se Evans e Weiss seguiram razoavelmente juntos até a formulação da questão, as suas respostas se bifurcaram, especialmente a partir da incorporação – parcial – por Evans das contribuições de Amartya Sen e sua redefinição do conceito de desenvolvimento como expansão das liberdades e das capacidades humanas para escolherem/viverem os modos de vida que melhor lhes aprouver.

Tanto Evans quanto Weiss identificam dois fundamentos básicos cruciais para a efetividade dos Estados desenvolvimentistas: de um lado, a estruturação interna dos Estados, principalmente sob a forma de burocracias "weberianas" bem desenvolvidas e "atualizadas" com as habilidades para lidarem com a transformação econômica em setores dinâmicos; de outro, a relação com os demais setores da sociedade a serem envolvidos na composição das *conspirações para o desenvolvimento.* É fundamentalmente sobre esta segunda variável que as respostas de Evans e Weiss se bifurcam. Enquanto que a professora Weiss mantém uma formulação digamos mais convencional sobre os participantes das elites econômicas e da burocracia estatal (não sendo claro quais seriam os participantes das instâncias de negociação das políticas sociais bem sucedidas), a incorporação da abordagem do *desenvolvimento como liberdade,* e em menor escala, das características essenciais da economia política da *bit-driven economy*, apresentam implicações cruciais para a formulação do professor Evans: se o que conta para o desenvolvimento é a expansão das capacidades humanas, com destaque para a capacidade de uso criativo das idéias e conhecimentos disponíveis, então, certamente a diversidade e multiplicidade dos atores a serem envolvidos nesta *conspiração* deve ser democraticamente ampliada, alterando deste modo os meios a serem utilizados/mobilizados e os próprios fins a serem perseguidos.

Uma das principais diferenças em que esta bifurcação se expressa é que enquanto Evans apresentará marcada preocupação com a incorporação da periferia e da semi-periferia na composição de sua formulação sobre as complexas relações entre Estados e desenvolvimento no mundo contemporâneo (algo que o autor já havia ensaiado com a

distinção entre desenvolvimentistas, predadores e intermediários), Linda Weiss manteve-se bastante refratária a este tema, não o incorporando em seu esquema analítico.

Como vimos, a abordagem de Linda Weiss atualiza em aspectos cruciais a teoria institucionalista de Estado, especialmente em alguns dos elementos indicados por Peter Evans na identificação das *capacidades dos Estados para a transformação econômica e social*. Deste modo, a sua interpretação sobre os *Estados catalisadores* contemporâneos pode ser considerada, em muitos sentidos, uma das formulações mais completas da jovem tradição neoinstitucionalista, com destaque para a sua reflexão sobre as *múltiplas capacidades dos Estados* identificadas como necessárias para a *mobilização da conspiração para o desenvolvimento*. Crítica no assunto às formulações iniciais mais duras (e mesmo refratárias aos autoritarismos) dos coordenadores do movimento BSBI em suas ênfases nas capacidades de tomada de decisão autônoma e de implementação das decisões acima das vontades dos demais atores, sua compreensão sobre as capacidades dos Estados ganhou uma ancoragem mais *política* e *estratégica* – mas não necessariamente *democrática* – ao ressaltar a importância de instâncias institucionais intermediárias para a troca de informações e configuração de alternativas, ao lado das capacidades dos Estados para a articulação, constituição de consensos e mobilização de recursos. Sua formulação ganhou também uma maior legitimidade política em relação às formulações originais dos neoinstitucionalistas ao propor os *Estados catalisadores* como aqueles que melhor combinam a ativação econômica e a ativação social, “duas” estratégias consideradas em geral antagônicas pelas abordagens convencionais do desenvolvimento. Embora preserve a primazia da estratégia de ativação de setores econômicos intensivos em conhecimento e com escala de atuação regional-global como o eixo essencial e preponderante, o melhor dos mundos dos Estados catalisadores consistiria em combinar concomitantemente a capacidade de amparar os setores/segmentos declinantes e criar as condições de empregabilidade e de ativação dos mercados de trabalho – como exemplificado pelos casos japonês e alemão no período do pós-Guerra.

Contudo, apesar de não poucos méritos, sua abordagem apresenta lacunas e inobservâncias igualmente relevantes. Chamo a atenção a quatro delas:

(i) Pouca ou quase nenhuma atenção à ampliação dos participantes no processo decisório da conspiração para o desenvolvimento, aspecto que pode ser interpretado como uma formulação insipiente ou limitada sobre o papel da democracia e do republicanismo na construção das sociedades contemporâneas, e uma interpretação essencialmente elitista sobre as decisões relevantes. As percepções e entendimentos que fundamentalmente contam são aqueles apresentados pelas elites das burocracias estatais e dos negócios dinâmicos.

(II) Ausência de uma reflexão crítica sobre o conceito e as práticas do desenvolvimento. Este aspecto se evidencia, entre outros, na ausência da observação da atuação dos Estados (desenvolvimentistas, catalisadores, efetivos e capazes) nos campos das políticas educacional, cultural e ambiental, absolutamente relevantes para o desenvolvimento, se este for compreendido de um ponto de vista mais abrangente como o enfoque apresentado, por exemplo, por Amartya Sen, e parcialmente incorporado por Evans.

(iii) Ausência de uma formulação crítica sobre as contradições e limites do modo de produção e apropriação capitalista contemporâneo, ausência que se evidencia numa percepção bastante tíbia sobre questões cruciais como a desigualdade e a concentração de poderes e recursos. Estados efetivos são aqueles que conseguem acelerar a roda do capitalismo corporativo nacional operante em escala mundial, sem as incômodas indagações sobre os enormes custos envolvidos nesta aceleração. A observação dos limites, crises ou contradições crônicas do capitalismo não encontra espaço no campo de observação da autora. Se estas inquietações são ausentes, também é ausente no rol de atividades e iniciativas dos Estados desenvolvimentistas (catalisadores, efetivos e capazes) no sentido de coibir ou limitar a formação dessas possíveis, e bastante perceptíveis, crises e contradições. Verifica-se aqui também, embora por outras vias, a acrítica *fuga para a frente* de que nos fala José Luís Fiori.

(iv) Por fim, mas seguramente não a última, constata-se a ausência de uma reflexão crítica mais acurada sobre os possíveis impactos de uma interação tão íntima entre Estados e empresas dinâmicas, como a propugnada em seus modelos ideais de Estados catalisadores bem sucedidos. Estados empreendedores que apóiam “suas” empresas nas operações domésticas e além das fronteiras territoriais, corporações privadas “suportadas” por Estados que constituem bases confortáveis e adequadas de

operação local e no exterior. Como esperar que estes movimentos não convirjam para contextos de expansão de conflitos e de protecionismos, tão comuns na história do comércio entre as nações? Esta é uma questão que apresenta da autora uma resposta nitidamente insatisfatória: não é certo que, sob a égide da acumulação "corporativa capitalista e nacionalista", a atuação dos Estados catalisadores ativará uma globalização menos protecionista e com perdedores melhor amparados, como esperam os ideólogos do METI japonês, dos quais a autora toma o argumento emprestado. Do mesmo modo que a agudização das disputas empresariais tende a fustigar os Estados ora com pressões protecionistas, impondo restrições à suas apenas declaradas intenções de livre comércio, ora com pressões para "deixar os Estados de fora dos negócios", também são limitadas as capacidades dos Estados para *absorverem* e *reciclarem* os setores perdedores ou fragilizados diante dos parâmetros competitivos globais. A inobservância desses dois últimos aspectos fragiliza a abordagem de Weiss na compreensão e enfrentamento das crises do capitalismo em bases corporativas transnacionais como a que ora vivemos. Quando muito, oferece a insatisfatória alternativa da *fuga para frente*.

A abordagem de Evans, por sua vez, apresenta reformulações importantes ao combinar as contribuições de Sen, articuladas em torno ao princípio do *desenvolvimento como liberdade,* e as contribuições dos teóricos que vêm dando consistência à hipótese da economia das idéias. Sobre esta última, é bem verdade que Evans não ofereceu maiores evidências empíricas sobre a "efetiva" relevância da economia das idéias ou do *bit-driven economy* nas sociedades contemporâneas, sua evolução histórica recente e projeções de tendências para o futuro. Contudo, admitida como válida a hipótese da centralidade e da relevância ampliada do conhecimento como base para a expansão das liberdades e capacidades humanas e como fonte para a geração de produtos e serviços econômica e socialmente relevantes, Evans certamente apresenta contribuições relevantes para uma economia política do conhecimento nas sociedades contemporâneas. Sobre este ponto merecem destaque dois aspectos enfatizados por Evans. O primeiro, a sua percepção e crítica às práticas monopolistas das corporações detentoras dos direitos de propriedade das "idéias mais lucrativas", uma crítica, por assim dizer, interna, já que argumenta que estes comportamentos são anti-desenvolvimentista, ou – nos termos de Adam Smith recuperados por Sen – *perdulários*

e imprudentes e causadores de *perdas sociais*. Trata-se de uma formulação mais realista sobre a dinâmica das instituições contemporâneas do que a leitura menos afeita à percepção de contradições e limites de Weiss, na qual Evans indica abertamente a necessidade da atuação autônoma dos Estados para coibir esses comportamentos monopolistas. O segundo aspecto refere-se às possíveis implicações de uma economia política do conhecimento para os países do Sul Global, especialmente no tocante à complexa arquitetura institucional necessária tanto para viabilizar o mais amplo acesso possível ao conjunto de conhecimentos social e economicamente relevantes para a expansão das liberdades e capacidades humanas, quanto para viabilizar a conversão de idéias criativas em produtos e serviços social e comercialmente relevantes. Como tenho chamado a atenção, Evans dedicou maior atenção às atribuições anti-monopolistas dos Estados, e menos às instituições necessárias à ampliação do acesso ao conhecimento e à conversão de idéias em produtos e serviços.

De modo similar, ao ter incorporado – provavelmente não em todas as implicações – a abordagem das *capacidades humanas* de Sen, Evans problematiza os fundamentos pouco democráticos e potencialmente tecnocráticos dos modelos de *autonomia inserida* considerados cruciais nas experiências bem sucedidas de desenvolvimento na última metade do século passado. Embora não seja certo que Evans tenha incorporado os possíveis efeitos da premissa da democracia substantiva preconizada no entendimento do desenvolvimento como liberdade de Sen especialmente sobre a própria configuração dos perfis e comportamentos não democráticos das burocracias dos Estados, é bastante provável que suas proposições sobre a crescente relevância da atuação dos Estados para a ampliação das capacidades humanas, e sobre os fundamentos democráticos do desenvolvimento devam perdurar.

4

Os Estados como condensadores das crises do capitalismo: abordagens do neomarxismo

Este último capítulo apresenta a abordagem neomarxista, ou, para ser mais preciso, enfoca criticamente duas abordagens que, observadas algumas considerações prévias, podem ser chamadas de neomarxistas: aquela desenvolvida por Bob Jessop, professor do departamento de sociologia da Lancaster University, e sua análise mais próxima à tradição da teoria marxista de Estado; e aquela desenvolvida por Immanuel Wallerstein, historiador social norte-americano, intelectual que iniciou a sua carreira como cientista político e especialista em assuntos africanos e que veio a tornar-se um dos principais desenvolvedores da abordagem do sistema-mundo. Antes de avançar na análise crítica dessas interpretações, como veremos, consideravelmente distintas em seus fundamentos, no desdobramento de suas análises e em suas conclusões, é necessário que, em breves apontamentos, se precise as razões pelas quais, ainda assim, as aproximo no âmbito de uma abordagem neomarxista.

4.1 NEOMARXISMO?

Para começar, é necessário observarmos que o marxismo enquanto movimento intelectual e político passou por apreciáveis transformações ao longo do século XX, a partir de um ciclo de acontecimentos que marcaram o gradual, porém irreversível, declínio do controle centralizado exercido pelo Partido Comunista soviético sobre, entre outras questões, o que podia ser ou não ser considerado marxismo. Deste modo, a ruptura do PC chinês com o PC soviético no início dos anos 1950, os desdobramentos "liberalizantes" a partir do XX Congresso do Partido Comunista em 1956, a ascensão de movimentos revolucionários no chamado "terceiro mundo" (na Ásia, na África e, em especial, na América Latina), a ascensão de movimentos radicais em escala mundial (fortemente marcados pelo movimento estudantil) a partir da segunda metade dos anos 1960 (dos quais Wallerstein foi um participante ativo na Columbia University) e as crises tanto do capitalismo quanto das economias de planejamento centralizado a partir do inicio dos anos 1970, marcam, grosso modo, os movimentos mais intensos deste

processo de “degelo intelectual” do marxismo e de ampliação do número e dos modos de análise dos fenômenos sociais e políticos associados à compreensão e à transformação do mundo (Hobsbawm, 1985).

Todos estes movimentos indicaram a impossibilidade de uma única definição (controlada) de marxismo, com a conseqüente e persistente ausência de parâmetros precisos que definam com segurança o que pode ou não ser considerado marxismo. Representaram, também, a ascensão de uma multiplicidade de abordagens, inspiradas, por sua vez, em uma série diversa de influências intelectuais de matrizes marxistas e “extra”-marxistas. Estes movimentos provocaram, ainda, a proliferação de assuntos e questões a serem abordadas, resultante, de um lado, da multiplicidade de abordagens e de matrizes intelectuais diferenciadas que passaram a ser combinadas com a teoria marxista (algumas das quais haviam sido expurgadas ou consideradas heréticas em relação às orientações que irradiavam dos partidos comunistas nos diferentes países a partir do “partido guia”), e de outro, de uma espécie de esforço para compensar o relativo embotamento gerado pelo período de domínio do stalinismo e do marxismo ortodoxo.

A ascensão de um “neomarxismo” ou, para ser mais preciso, de “neomarxismos” (assim como, de “pós-marxismos”) implica a agregação de um prefixo que confere ao termo marxismo algumas características distintivas[1]. Assim, o *neomarxismo* não se caracterizou – nem lutou arraigadamente como o fez o marxismo ortodoxo – por se definir exclusivamente dentro dos conceitos e limites de uma abordagem (presumidamente) marxista. Antes, o neomarxismo, enquanto movimento intelectual, note-se, plural, difuso, multifacetado e destituído de orientações e fronteiras claras ou previamente concebidas, assumiu muitas vezes uma abordagem crítica em relação tanto ao marxismo ortodoxo quanto ao pensamento dos próprios fundadores do marxismo (tão crítica que o próprio Engels foi por vezes simplesmente ignorado). Para

[1] Tenho adotado a expressão neomarxismo e não pós-marxismo por três razões básicas, primeiro, porque me parece que a expressão neomarxismo melhor se adequa, pelas razoes que exponho neste preâmbulo, ao enquadramento dos autores que trato mais enfaticamente aqui; segundo, porque a expressão pós-marxismo parece estar mais diretamente associada, ao que pude perceber, à abordagem de Ernesto Laclau (e Chantal Mouffe); e, terceiro, porque o prefixo pós, queiram ou não e apesar de possíveis argumentações contrárias, sempre indicará a superação ou a negação da totalidade de – ou ao menos dos principais – significados do termo que lhe segue, no caso, marxismo, o que não é o caso nas abordagens que investigo neste capítulo. Por estas razões, neomarxismo pareceu ser o termo mais adequado para caracterizar os autores aqui enfocados.

os neomarxistas, de um modo geral, Marx seguia sendo um dos intelectuais mais expressivos e importantes para a compreensão e a transformação do mundo, mas, para ser fiel aos princípios do próprio Marx, seria absolutamente necessário revê-lo com um olhar acurado e crítico. Além disso, alguns neomarxistas assumiram como uma atitude intelectual e política absolutamente legítima a incorporação de abordagens extra-marxistas para a análise das questões sócio-culturais, políticas e econômicas do presente, do passado e das perspectivas para o futuro. Deste modo, autores como Braudel, Freud, Weber, Keynes, Schumpeter, Heidegger, Luhmann e (mesmo de outras áreas de conhecimento como) Prigogine passaram a compor o repertório, por assim dizer, mais eclético das abordagens neomarxistas.

Esta tese não é o lugar para aprofundar as inúmeras questões subjacentes aos embates do neomarxismo com o marxismo ortodoxo nem para investigar as quase infindáveis ramificações decorrentes deste duplo movimento - de revisão critica de Marx e do marxismo ortodoxo e de incorporação de outras abordagens intelectuais no enfrentamento das questões. O fato é que uma leitura menos dogmática e mais crítica de Marx significou, de um lado, o abandono de certos excessos e mesmo o reconhecimento de limites históricos e de contradições entre aspectos da obra de Marx ao longo de sua agitada vida intelectual e política – por, exemplo, as simplificações de um determinismo histórico baseado numa filosofia da história de matriz hegeliana, como o encontrado no Manifesto Comunista, denotando mais o Marx mobilizador de massas que o investigador social cuidadoso e sistemático. De outro lado, representou um esforço de depuração da obra de Marx, buscando-se identificar no interior de seu pensamento aqueles conceitos ou dimensões que permanecem atuais e que são absolutamente pertinentes para a compreensão e transformação do mundo.

Em seu *balanço em aberto* sobre os cem anos de marxismo após a morte de Marx, Eric Hobsbawm (1985) apresenta uma síntese de alguns dos procedimentos intelectuais de revisão da obra marxiana:

> "[...] nos anos 60 e 70 se pôde encontrar um número cada vez maior de marxistas que retiravam do marxismo a teoria do valor trabalho ou da queda da taxa de lucro, que rejeitavam a proposição segundo a qual 'não é a consciência dos homens que determina seu ser, mas é, ao contrário, o seu ser social que determina sua consciência', e, portanto, recusavam o ponto de vista marxista a propósito de 'estrutura' e de 'super-estrutura', que consideravam todos os textos de

> Marx anteriores a 1882* não suficientemente marxistas, que podiam ser descritos (em termos marxistas tradicionais) como filosoficamente idealistas de preferência a materialistas – ou que rechaçavam a diferença entre as duas posições –, que punham totalmente de lado Engels ou que sustentavam que 'o estudo da história não é só cientificamente mas também politicamente destituído de valor'[...]". (Hobsbawn, 1985:33)

O movimento intelectual operado pelo neomarxismo, foi, deste ponto de vista, diametralmente oposto ao do marxismo convencional: buscou aprofundar a crítica da obra de Marx como forma de fortalecer o que for necessário perdurar no seu pensamento, ao contrário da busca do fortalecimento pelo isolamento da crítica e a aceitação tácita da negação do princípio da crítica dialética aplicada ao próprio pensamento de Marx. Obviamente, estes ingredientes de abertura e arejamento do pensamento marxista não são, por si só, garantias de que tais revisões e subseqüentes aplicações desta abordagem "revista" e "corrigida" possam resultar em melhores análises e interpretações do mundo. O balanço crítico sobre a distinção entre os aspectos da obra dos fundadores do marxismo que podem ser considerados como integrantes do grande museu das idéias superadas, daqueles aspectos que são absolutamente vivos e decisivos para a compreensão e transformação do mundo, ou ainda, se a realização de tais procedimentos "seletivos" não significam esvair o marxismo de componentes ou dimensões que, deste modo, o descaracterizam profundamente, ou a indagação sobre até onde pode ir a incorporação de elementos "extra-marxistas" ao marxismo, são todas questões e procedimentos relativamente novos e certamente complexos, cujos esforços de síntese ainda estão por serem devidamente apresentados e testados. Parece haver, contudo, ao menos dois consensos sobre o assunto: o de que estes procedimentos são muito mais fecundos do que aqueles vividos pelo marxismo ortodoxo e de que estamos diante de um fenômeno intelectual irreversível.

Deste modo, pode-se definir o neomarxismo como um movimento intelectual e político multifacetado, ainda sem fronteiras intelectuais claramente definidas, mas que compartilha, em algum grau, ao menos seis características básicas: inspiração em Marx (e menos em Engels) como fundamento básico para a compreensão das sociedades

* Segundo o tradutor de Hobsbawn, esta afirmação alude a um texto de Althusser, de 1969, em que o filósofo francês afirma que só em 1882, nas *Notas marginais sobre Wagner*, Marx teria abandonado, de vez, a influência hegeliana e feuerbachiana.

capitalistas; revisão crítica da obra marxiana como procedimento metodológico legítimo, tendo como conseqüência prática, portanto, a possível recusa (ainda que nem sempre devidamente explicitada) de determinados aspectos da abordagem marxiana; possível incorporação de abordagens extra-marxistas; perspectiva de abordagem abrangente para a compreensão dos fenômenos sociais (busca da totalidade), com a conseqüente recusa de leituras fragmentadas; percepção dos fenômenos sociais a partir de um método dialético-relacional; dialética história-contexto como fundamento para a compreensão da realidade.

Como poderemos ver com maiores detalhes adiante, apesar de suas apreciáveis diferenças, Jessop e Wallerstein compartilham um conjunto básico de características que os aproximam de uma abordagem neomarxista. Em primeiro lugar, ambos assumem explicitamente a inspiração de Marx (mas nem tanto de Engels) em suas interpretações do mundo. Em segundo lugar, ambos constroem suas respectivas abordagens por meio de um constante diálogo crítico com a obra de Marx e Engels. Dentre os dois, Wallerstein é certamente mais crítico a certos aspectos da obra de Marx, e a incorpora de modo mais seletivo e em seus enunciados, não entrando, por assim dizer, no detalhamento dos conceitos marxianos, como o faz Jessop. Ademais, e em terceiro lugar, ambos incorporam abordagens neomarxistas e “extra-marxistas” para comporem o seus respectivos arsenais de análise. Jessop incorpora, entre outros autores, Antonio Gramsci, Nicos Poulantzas, Claus Offe, N. Fairclough, Niklas Luhmann e autores como Lipietz a Aglietta, da escola regulacionista francesa. Já Wallerstein, por sua vez, explicitamente reconhece a influência, além de Marx, de autores diversos como Sigmund Freud, Joseph Schumpeter, Karl Polanyi, Frantz Fanon, Fernand Braudel e Ilya Prigogine, entre outros.[2]

Como resultado deste tipo de abordagem não-ortodoxa, ambos compartilham outra característica que parece ser comum a uma parte dos neomarxistas: uma teoria do conhecimento que não reconhece a compartimentalização das áreas do conhecimento como a forma mais indicada para a apreensão dos fenômenos sociais; antes pelo contrário, para ambos, tal separação serve muito mais para encobrir do que para elucidar. Assim, Bob Jessop denomina o seu método como “pós-disciplinar” ao abordar

[2] Conforme a Introdução de Jessop ao seu “The future of capitalist state” e ao Prefácio de Wallerstein ao seu “The Essential Wallerstein”.

o seu objeto de investigação de uma perspectiva que não se limita a uma ou a outra disciplina acadêmica.[3] A partir do desdobramento desta questão, passamos à análise das contribuições de Wallerstein sobre o tema desta tese, para, adiante, discorrermos sobre as contribuições de Jessop.

4.2 WALLERSTEIN: SISTEMAS HISTÓRICOS E A *VIA MEDIA* DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Immanuel Wallerstein tem enfocado esta questão de um modo bastante explícito e recorrente. Trata-se, na verdade, de uma questão que perpassa toda a sua produção intelectual: a própria análise do *sistema-mundo* (o construto intelectual mais vigoroso do trabalho de Wallerstein) não seria, ao menos em seus trabalhos iniciais, uma *teoria* sobre o mundo, mas, sim, um *protesto* contra os caminhos seguidos pela pesquisa social em sua consolidação, a partir da metade do século XIX em diante, enquanto áreas de conhecimento segmentadas. Para Wallerstein, não há nenhum critério razoavelmente claro e defensável que possa sustentar a divisão entre a antropologia, a ciência política, a economia e a sociologia na análise dos assuntos humanos. Antes, seria mais fácil identificar diferenças (perceptíveis em termos de tópico a serem abordados, métodos, teorias ou teorizações) *dentro* das assim chamadas "disciplinas" do que *entre* elas.[4] Ou, colocando de um modo bastante direto:

> […] The time has come to cut through this intellectual morass by saying that these four disciplines are but a single one. The argument of world-systems analysis is straightforward. The three presumed arenas of collective human action – the economic, the political, and the social or sociocultural – are not autonomous arenas of social action. They do not have separate 'logics' (Wallerstein, 2000i :133)

Deste modo, há a clara perspectiva de Wallerstein lidar com a totalidade, ou melhor, com totalidades sistêmicas da realidade social e não apenas com partes ou segmentos desta realidade; ou, para sermos ainda mais precisos, as partes ou segmentos devem ser sempre considerados em estreita conexão, e mesmo subordinação – lógica e

---

[3] "The analysis presented here is inspired by Marx`s predisciplinary critique of political economy but draws, in a postdisciplinary manner, on a wide range of scholarship and research by social scientists." (Jessop, 2002:1)

[4] A questão da fragmentação das ciências sociais é tratada em inúmeros ensaios, entre os quais: Wallerstein 2000a, Wallerstein2000b, Wallerstein 2000c, Wallerstein 2000i e Wallerstein 2000j. O esforço mais abrangente do autor sobre o tema encontra-se no seu livro Para abrir as ciências sociais (Wallerstein 1996b)

histórica – à totalidade sistêmica. O seu ponto de partida metodológico é, portanto, a construção de uma totalidade de longa-duração e de longa-escala no interior da qual os conceitos tenham sentido. Poucas coisas incomodam mais Wallerstein do que tomar certas partes como entidades reificadas dotadas de vida própria e, deste modo, como se pudessem ser comparadas umas as outras. Wallerstein não tem dúvidas quanto à necessidade lógica e histórica de derivar os conceitos e as instituições "menos abrangentes", como são as instituições/conceitos de classe, Estado, *householding*, racismo, sexismo, cultura, nacionalismo, liberalismo, movimentos anti-sistêmicos e outros à totalidade sistêmica que lhes confere os contornos mais contundentes e decisivos. Como lhe é bastante peculiar, Wallerstein é bastante direto sobre a questão:

> The development of the capitalist world-economy has involved the creation of all the major institutions of the modern world: classes, ethnic/national groups, households – and the 'states'. All of these structures postdate, not antedate capitalism; all are consequences, not cause. (Wallerstein, 1984a:29)

Do ponto de vista da apreensão cognitiva das totalidades sistêmicas, há, portanto, o problema da delimitação das fronteiras da *unidade de análise* a ser observada (qual totalidade? quais os critérios que definem as fronteiras desta totalidade?) e o problema relacionado ao modo como as ciências sociais têm buscado compreender a realidade desde a sua consolidação ao longo dos últimos dois séculos, problemas que na verdade se entrelaçam num só e que estão diretamente relacionados à consolidação da economia-mundo capitalista e à sua obsessiva busca de racionalidade orientada ao lucro e fragmentação do real.

O conceito de *sistema histórico* assegura, na perspectiva de Wallerstein, a *unidade de análise* mais adequada e, ao mesmo tempo, configura a *via media* entre as "duas culturas" em que as ciências sociais se constituíram ao longo de seu processo de institucionalização. O esforço intelectual do método de Wallerstein e de seus companheiros da abordagem da historia social dos sistemas-mundo consistiria na busca de um *unexcluded middle*, entre, de um lado, a busca das leis gerais e imutáveis do comportamento individual e coletivo perseguida pelos cientistas sociais *nomotéticos* (que, assim, aproximaram em particular a economia, a ciência política e a sociologia dos métodos e procedimentos da física newtoniana), e, de outro, a senda seguida pelos pesquisadores *idiográficos* (em especial, historiadores e antropólogos), que insistiam

que a ação social humana não seria repetitiva e que, portanto, não poderia ser redutível à generalizações ou à leis gerais que abarcassem longos períodos de tempo ou que cruzassem fronteiras. A *via media* indicada por Wallerstein no conceito de *sistemas históricos* apresenta-se como uma síntese dialética em que as *totalidades* a serem consideradas devem ser suficientemente largas em termos de tempo e espaço para escaparem ao fracionamento *ad infinitum* das narrativas idiossincráticas, mas curtas o suficiente para não se diluírem em leis gerais tão remotas e genéricas que acabam perdendo toda e qualquer capacidade de elucidação e compreensão das ações humanas no mundo real. Esta é, reconheçamos, uma dialética de difícil controle em sua execução analítica. Deste modo, calcado nas críticas de Ilya Prigogine à física nomotética e de Fernand Braudel, tanto à historiografia idiográfica eminentemente apegada à puerilidade dos eventos (*l`histoire événementielle)* quanto ao estruturalismo de Lévi-Strauss em sua busca das "células" básicas e remotas que co-habitariam todas as relações humanas, em todos os tempos e em todas as regiões, a *via media*, de acordo com Wallerstein, seria o caminho mais indicado para se buscar o campo de cognição adequado para a apreensão dos fenômenos sociais, de modo a se considerar tanto o *tempo* quanto a *duração*.[5] A análise do sistema-mundo, sustenta Wallerstein,

> [...] argues that the optimal method is to pursue analysis within systemic frameworks, long enough in time and large enough in space to contain governing 'logics' which 'determine' the largest part of sequential reality, while simultaneously recognizing and taking into account that these systemic frameworks have beginnings and ends and are therefore not to be conceived as 'eternal' phenomena. This implies, then, that at every instant we look both for the framework (the 'cyclical rhythms' of the system), which we describe conceptually, and for the patterns of internal transformation (the 'secular trends' of the system) that will eventually bring about the demise of the system, which we describe sequentially. This implies that the task is singular. There is neither historian nor social scientist, but only a historical social scientist who analyses the general laws of particular systems and the particular sequences through which these systems have gone [...]. (Wallerstein, 2000i: 136; as aspas são do original)

4.2.1 Divisão do trabalho e Sistemas-Mundo

[5] "We must rather stand on the ground of what I shalll call the unexcluded middle – both time and duration, a particular and a universal that are simultaneously both and neither – if we are to arrive at a meaningful understanding of reality" . (Wallerstein, 2000a: 165)

Vejamos mais de perto a questão da constituição das fronteiras de tempo e espaço a serem consideradas para compor a *unidade de análise/totalidade* adequada. Na formulação de Wallerstein estas fronteiras seriam, conforme indicado acima, aquelas definidas pelas "*lógicas"* que "'*determinam'* a maior parte da realidade". Há, portanto, três questões, absolutamente interligadas e complementares, nesta sua formulação. De um lado, quais seriam, ou de onde proviriam as lógicas que "determinam" a maior parte da realidade social? De outro, como identificar que "a maior parte da realidade" está sendo determinada? E ainda, como considerar a forma como as *governing logics* "determinam" a realidade, ou seja, como lidar com as sutilezas que as aspas indicam existir na relação de determinação? Wallerstein responde à primeira questão em termos filosóficos, assumindo que os seus argumentos se fundam *a priori* num viés *materialista*, ou seja, de um ponto de vista marxista, nas relações econômicas de produção. A sua solução para a segunda questão se dá em termos heurístico-pragmáticos (segundo ele, fruto de um norte-americanismo): os critérios adequados para comporem a unidade de análise são aqueles que impactam na "maior porcentagem da ação social", no sentido em que mudanças em seus fundamentos ou parâmetros de funcionamento impactarão "imediata e profundamente" o funcionamento de outras partes do todo. (Wallerstein, 1984: 28). A resposta à questão da "determinação" é algo mais complexa, já que Wallerstein busca fugir aos determinismos *a priori* definidos pelos métodos de análise em que, definidos os parâmetros iniciais, as explicações automaticamente se desdobram. Contudo, ao que parece a partir da leitura de suas análises, as aspas não são suficientes para relativizarem o peso da noção de determinação: as partes, os conceitos ou as instituições por assim dizer "menores" [como os Estados, as classes etc.] são resultantes das lógicas que compõem a totalidade e sempre terão que se reportar a elas. Mesmo que em algum momento possam ganhar alguma autonomia, esta autonomia é aquela atribuída pelas lógicas, conflituosas e contraditórias, de funcionamento da totalidade, no caso, do sistema-mundo capitalista em que estamos mergulhados e envolvidos desde o século XVI.

As unidades de análise, ou as totalidades sistêmicas, a serem consideradas seriam aquelas definidas no interior de uma determinada *divisão do trabalho*, de tal forma orgânica e completa que constituem "mundos" nos quais os vários setores ou áreas são dependentes das trocas econômicas com os outros setores ou áreas para a sua mútua

e continuada manutenção. Estes processos integrados de produção, com seu conjunto de princípios e regras de funcionamento, compõem os critérios que definem as totalidades concretas de um sistema histórico. As regras e procedimentos da divisão do trabalho, portanto, enfeixam o "mundo" dos sistemas a serem considerados para a análise, perpassando e atribuindo as principais características dos processos econômicos, políticos e sócio-culturais que se desdobram em seu interior.

A noção de totalidades orgânicas, seguindo Wallerstein, não implica que estes sistemas funcionem como máquinas perfeitas, a-históricas e eternas, como pretende a plêiade de pensadores que intentam naturalizar as lógicas, comportamentos e racionalidades típicas do capitalismo e dos capitalistas à essência humana; antes, são resultantes de processos sociais insatisfatórios, contraditórios e conflituosos e, por isso, suscetíveis aos ciclos orgânicos da vida, de nascimento, desenvolvimento e (alguma forma de) superação. Alterados os fundamentos ou o modo de funcionamento destes processos integrados de produção, as condições de funcionamento das totalidades sistêmicas estariam em crise.

4.2.2 Mini-Sistemas e Sistemas-Mundo

De acordo com Wallerstein, ao longo da história humana teriam existido apenas duas modalidades de totalidades sistêmicas, os *mini-sistemas* e os *sistemas-mundo.*[6] Os *mini-sistemas* seriam aqueles pequenos agrupamentos tribais organizados com base numa divisão do trabalho orgânica articulada fundamentalmente pelo princípio da reciprocidade (exercida em termos de linhagem e proximidade), que constituiriam uma única entidade política e uma cultura uniforme em seu interior. Dotados, em comparação com os sistemas-mundo, de uma divisão de trabalho pouco complexa e de uma racionalidade pouco expansionista, os mini-sistemas, segundo Wallerstein, teriam decaído ou foram absorvidos pelas expansões dos *sistemas-mundo*, em suas duas variações: os *impérios-mundo* e a *economia-mundo capitalista*.

---

[6] Wallerstein parece oscilar na caracterização de uma das formas de sistemas sociais, os impérios-mundo como um sistema-mundo ou apenas como uma variação de sistema-mundo. Por exemplo, em seu artigo *The rise and future demise of the world capitalist system: concepts for comparative analysis* (originalmente publicado em 1974), parece terem existido apenas dois sistemas sociais, enquanto que no artigo Modernization: Resquiat in Pace (originalmente publicado em 1976), claramente ele identifica terem existido três sistemas sociais (e um quarto, em andamento, que seria o modo de produção socialista – o chamado *world-government*).

Os *impérios-mundo,* por sua vez, seriam aqueles sistemas sociais calcados em mecanismos econômicos redistributivos (tributários), encontrados em seus períodos históricos nas chamadas grandes civilizações pré-modernas da China, do Egito e de Roma. Ao terem seu sistema de acumulação interna calcado numa máquina administrativa e militar centralizada e capaz de coletar recursos e administrar territórios com diferentes formações culturais, em geral conquistados em guerras e ocupações, os impérios-mundo, de acordo com Wallerstein, teriam sido desintegrados ou destruídos, sendo superados por uma forma menos dispendiosa, mais flexível e mais abrangente de divisão do trabalho e de sistema político. Isso porque, se os impérios-mundo ampliavam seus territórios, eram forçados a terem que submeter diferentes culturas e formações políticas a uma unidade política central, com custos crescentes para a ocupação e manutenção desses novos territórios. Além disso, e isso é um fator determinante, as atividades de comércio de longa distância existentes nos impérios-mundo permaneceram marginais, submetidas à administração central e restritas ao comércio de mercadorias de "luxo", e, deste modo, não determinavam de forma fundamental o seu destino. (Wallerstein 2000o:75) [7]

A transição do feudalismo ao capitalismo, na perspectiva de Wallerstein, envolveu antes de tudo (lógica e historicamente) a constituição de uma economia-mundo, ou seja, de uma divisão de trabalho que emergiu no século XVI, cobrindo inicialmente a Europa (ou a maior parte dela), a partir da transição de um mercado de longa distância restrito a *mercadorias de luxo* para mercados de longa distância calcados em *mercadorias*

[7] É interessante observar o *status* positivo que os comerciantes de longa distância gozavam mesmo em períodos anteriores à consolidação do capitalismo, conforme pode-se depreender desta passagem de Braudel: "Antes mesmo de existir, o Islã era, graças às suas heranças, uma civilização comercial. Os mercadores muçulmanos usufruíram, pelo menos junto dos mestres da política, uma consideração precoce de que a Europa, por sua vez, será bastante avara. O próprio Profeta teria dito: 'O mercador usufrui felicidade tanto neste mundo como no outro'; 'Quem ganha dinheiro agrada a Deus'. E isso, prossegue Braudel, é quase o bastante para imaginar o clima de respeitabilidade ligado à vida mercantil e do qual temos exemplos precisos. Em maio de 1288, o governo dos mamelucos tenta atrair à Síria a ao Egito os mercadores de Sinda, da Índia, da China e do Iêmen. Imagine-se, no Ocidente, um decreto governamental a esse respeito, exprimindo-se do seguinte modo: 'Dirigimos um convite aos ilustres personagem, grandes negociantes desejosos de lucro ou pequenos varejistas. (...) Todo aquele que vier à nossa terra poderá por aqui ficar, ir e vir à vontade (...) é um verdadeiro jardim do Paraíso para quem mora aqui. (...) Está garantida a bênção divina para a viagem de todo aquele que suscita a beneficiência pedindo emprEstado e realiza uma boa ação emprestando.' Dois séculos mais tarde, eis os conselhos tradicionais dados ao príncipe em terras otomanas: 'Considera favoravelmente os mercadores neste país; cuida sempre deles; não permitas a ninguém que os moleste, que lhes dê ordens; pois com os seus tráficos o país torna-se próspero e, graças às suas mercadorias, o preço baixo reina em todo o mundo'. Braudel. 1996, 498.

essenciais para a plena reprodução do sistema-mundo.[8] Estas mercadorias estariam conectadas por circuitos produtivos e distributivos interdependentes, porém dispersos em cadeias mercantis de longa distância que perpassam fronteiras locais e nacionais e que são, por assim dizer, apoiadas por Estados nacionais, reconhecidos enquanto tal por um sistema interestatal, que emerge, por sua vez, de modo concomitante com a ascensão do capitalismo e que tem como um de seus momentos mais marcantes o Tratado de Westphalia firmado em 1648. Os atores econômicos operam nesta rede interdependente com base na suposição de que a totalidade de suas necessidades essenciais (de reprodução física, de proteção, de prazer) serão atendidas por uma combinação envolvendo as suas próprias atividades produtivas e algum nível de trocas que serão realizadas nos mercados. (Wallerstein 2000o:84) Assim,

> [...] the development of productive forces in Europe [...] was initiated primarily through the transformation of the trade of surpluses between distant points into a true division of labor with integrated production processes crosscuting political jurisdictions, and that the state-level and local processes ensued therefrom. The boundaries of this division of labor are therefore appropriately defined by the effective geographical reach of the production and labor processes thereby integrated, and not by town or national boundaries. (Wallerstein and Hopkins 2000- 222)

4.2.3 Capitalismo, Estado e Sistema Interestatal

É importante observar que Wallerstein apresenta ao menos duas definições de capitalismo. Uma primeira (Definição 1), define o capitalismo como *um modo de produção visando a obtenção de lucros no mercado* (Wallerstein, 2000o:84). Embora concisa, esta definição apresenta aspectos importantes que a distingue de outras definições de capitalismo. Este não é o lugar para explorar os significados destas definições e as distinções que se apresentam, por exemplo, entre Wallerstein e Braudel, entre Wallerstein e Marx ou entre Wallerstein e Schumpeter no tocante à definição do

---

[8] Um aspecto importante, contudo não devidamente explorado por Wallerstein, consiste em sua proposição de que há uma hierarquia entre mercadorias/atividades essenciais e não-essenciais ou menos essenciais, e que dispor ou não dispor das essenciais, ou participar ou não participar da sua produção e distribuição pode representar estar no centro ou na periferia do sistema. Há, portanto, uma correlação entre estas categorias geopolíticas e econômicas de centro e periferia e a disponibilização/participação nas cadeias produtivas e distributivas das mercadorias essenciais/periféricas. E participar das mercadorias/atividades essenciais seria uma das principais funções dos Estados nas disputas competitivas travadas no âmbito da economia-mundo capitalista. (Wallerstein: 1984:50; Wallerstein 2000E:439)

capitalismo, para mencionar importantes autores com quem Wallerstein mantém diálogo intenso.[9] Contudo, parece ser correto afirmar que esta definição oferece a Wallerstein um parâmetro mais seguro para identificar a origem do capitalismo do que, por exemplo, a definição de Marx vinculada à existência de trabalho assalariado (a transformação do trabalho humano em mercadoria). Com base nesta definição bastante simples, Wallerstein pôde retroceder até o século XVI e identificar o surgimento de um *capitalismo agrícola* com a produção, razoavelmente generalizada em uma ampla extensão do continente europeu, de mercadorias (inicialmente) agrícolas para serem comercializadas para obtenção de lucro nos mercados, mesmo que a força de trabalho assalariada utilizada em suas respectivas cadeias de produção e comercialização tenha sido apenas uma das formas (e provavelmente por um longo período não a mais importante) de força de trabalho empregadas no processo. Ademais, indaga Wallerstein, de que modo o trabalho poderia ser mais explicitamente uma mercadoria do que na forma de trabalho escravo? (Wallerstein: 2000o:85)[10]

Neste sentido, Wallerstein é bastante explícito em sua crítica a Marx e a alguns marxistas que, assim como Adam Smith e muitos liberais, teriam assumido a definição de capitalismo associado ao livre fluxo de fatores de produção (força de trabalho, capital e mercadorias) como outra característica do capitalismo, agora "concorrencial", entendendo-se por "livre" a disponibilidade desses fatores para compra e venda nos mercados (Wallerstein 2000i:141) e por "concorrencial" a presença de um grande número de competidores e a inexistência de interferências políticas nos mercados[11]. O

[9] Schumpeter, por exemplo, define o capitalismo como o arranjo social assentado na mudança econômica e que não pode se dissociar desta característica que lhe é essencial: *"O Capitalismo, então, é, pela própria natureza, uma forma ou método de mudança econômica, e não apenas nunca está, mas nunca pode estar, estacionário. ... O impulso fundamental que inicia e mantém o movimento da máquina capitalista decorre dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados, das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria"* (Capitalismo, socialismo e democracia, p. 112) Embora tentador, infelizmente este não é o lugar para aprofundar a análise comparativa nem a forma como Schumpeter influenciou a abordagem de Wallerstein, particularmente no tocante à leitura dos ciclos e, principalmente, da crise do capitalismo.

[10] Esta definição de capitalismo como um modo de produção orientada à obtenção de lucros no mercado, assevera Wallerstein, [...] resolves the problems incurred by using the pervasiveness of *wage-labor* as a defining characteristic of capitalism. […] Capitalism thus means labor as a commodity to be sure. But in the era of agricultural capitalism, wage-labor is only one of the modes in which labor is recruited and recompensed in the labor market. […] 85

[11] […] If we find, as we do, that the system seems to contain wide areas of wage and non-wage labour, wide areas of commodified and non-commodified goods, and wide areas of alienable and non-alienable forms of property and capital, then we should at the very least wonder whether this 'combination' or mixture of the so-

capitalismo, portanto, não pode ser confundido com a fábula liberal da livre concorrência, do livre fluxo dos fatores, da não interferência dos Estados, da inexistência de cartéis e monopólios ou da inexistência de relações de trabalho não-assalariadas (e absolutamente degradantes) como formas estranhas ao capitalismo. Ao invés de concorrencial, Wallerstein assume que *o modo de produção capitalista* (Definição 2) pode ser definido pela liberdade *parcial* dos fatores de produção nos mercados *e* pelas *interferências seletivas* da máquina política no mercado: "In fact, capitalism is defined by the *partially* free flow of the factors of production and by the *selective* interference of the political machinery in the 'market'." (Wallerstein 2000L:260)

É importante deixar registrado aqui a existência de uma tensão entre as duas definições de capitalismo apresentadas por Wallerstein. Do ponto de vista dos argumentos mais gerais desta tese, entendo que a segunda definição é mais completa e mais próxima aos processos reais, já que sob muitos aspectos, são as interferências dos Estados que possibilitam e asseguram o funcionamento do capitalismo como um sistema *parcialmente livre*. São as atribuições dos Estados para a coesão social que não são devidamente considerados pela análise de Wallerstein. Com esta segunda definição em mente, retomemos alguns aspectos fundamentais no entendimento de Wallerstein sobre as relações entre o capitalismo e os Estados nacionais.

A economia-mundo capitalista que emergiu na Europa caracterizou-se por envolver múltiplas *polities* e culturas numa única divisão de trabalho, sem a necessidade de constituir uma unidade central de dominação política – aspecto que configura uma enorme vantagem estabilizadora para o novo sistema já que, deste modo, consegue conviver com diferentes regimes políticos por onde a sua divisão de trabalho se estende. Os impérios políticos, observa Wallerstein, decaíram por serem formas primitivas de dominação econômica. Enquanto um modo de produção e de acumulação, o capitalismo fundamenta-se numa incessante e insaciável acumulação de capital. É isso que mobiliza a sua necessidade de incorporação expansiva de novos territórios, novos segmentos, novos "públicos" e novas esferas à sua lógica de acumulação. Ao ampliar sua base territorial para o mundo todo, a economia mundo capitalista também expande o "seu" sistema interestatal de apoio ao processo de acumulação: os Estados

called free and the non-free is not itself the defining feature of capitalism as a historical system. (Wallerstein, 2000i:141)

soberanos, tal como os conhecemos hoje, num número próximo a duzentos, foram instituições constituídas no interior deste sistema interestatal moldado pelo arcabouço da divisão do trabalho da economia mundo, tiveram suas principais características definidas por este sistema, e conquistaram sua legitimidade por uma combinação de auto-proclamação e, principalmente, de reconhecimento político pelos seus pares, Estados também soberanos.

O moderno sistema mundial é constituído, portanto, por uma economia-mundo em incessante expansão cuja divisão de trabalho exibe uma tensão centro-periferia baseada na troca desigual; e por uma superestrutura política constituída por Estados nacionais formalmente soberanos, reconhecidos e constrangidos por um sistema interestatal (Wallerstein 2000L:254). Ideologicamente, o sistema organiza-se fundamentado em duas premissas básicas: em termos econômicos, está assentado na premissa do livre fluxo dos fatores de produção, que reveste uma estrutura econômica marcada tanto pela expropriação individual, racial, sexista e de classe quanto por uma divisão axial do trabalho social entre centro e periferia; politicamente, funda-se na premissa da soberania isonômica entre os Estados nacionais, assertiva que encobre expressivas assimetrias de poder entre os Estados. De fato, os Estados não são nem iguais, nem plenamente soberanos. Uma das principais diferenças entre os Estados modernos e os Estados anteriores, é que agora os Estados são *definidos* por sua participação num sistema interestatal, e o que distingue o sistema interestatal moderno dos anteriores é que agora eles *não* se convertem em impérios-mundo. O sistema interestatal ao mesmo tempo em que é fundamental para reconhecer os Estados, delimita seu campo operacional, cerceia seu poder de atuação autônoma e soberana – e isto vale mesmo para os Estados mais poderosos. Neste sentido, o sistema interestatal é um grande complemento à economia-mundo capitalista por manter os Estados nacionais dentro de limites aceitáveis de interferência no mundo econômico.

Contudo, mesmo no âmbito de um sistema interestatal “moderador”, é possível que um Estado exerça um poder hegemônico sobre o sistema mundo, entendendo-se hegemonia como um contexto específico em que a rivalidade entre as grandes potências encontra-se tão nitidamente desequilibrada que uma dessas potências consegue impor claramente suas regras e desejos – ou ao menos exercer um poder de

veto efetivo – nas esferas econômica, política, militar, diplomática e cultural.[12] Esta hegemonia tem sido, contudo, rara e razoavelmente efêmera. Ao longo da história da economia-mundo capitalista, de acordo com Wallerstein apenas três potências alçaram-se à posição de países hegemônicos, todos os três por períodos razoavelmente curtos e em todos os três casos, chegaram a esta posição após seus interesses terem saído vencedores em conflitos mundiais de larga escala: os Países Baixos, na metade do século XVII (hegemônicos no período, aproximado, de 1625 a 1672), após a guerra dos Trinta Anos (1618-48) em que os interesses da Holanda triunfaram sobre os do Império de Habsburgo; o Reino Unido, na metade do século XIX (hegemônico entre 1815 a 1873 aproximadamente), quando os interesses da Inglaterra se sobrepuseram aos da França nas Guerras Napoleônicas de 1792 a 1825; e os Estados Unidos, na metade do século XX (hegemônicos durante o período 1945-1967, aproximadamente), quando os interesses norte-americanos se sobrepuseram aos da Alemanha nas guerras mundiais no período (1914-1945). (Wallerstein 2000L)

Note-se que mesmo tendo observado a estreita correlação entre vitórias em conflitos militares de largo espectro e a ascensão de cada um dos países enquanto potência hegemônica, Wallerstein não acrescenta o “poderio militar” como uma variável decisiva para a configuração das hegemonias no capitalismo. De forma bastante coerente com o conjunto de suas proposições, o fundamento material desta hegemonia é, de acordo como autor, a capacidade de as empresas domiciliadas naquela potência operarem de modo mais eficiente nas três principais arenas econômicas – a produção agroindustrial, o comércio e as finanças. O declínio da hegemonia se dá com a perda seqüencial de eficiência das empresas do setor agroindustrial, depois do comércio e então das finanças (Wallerstein 2000L)

No nível bastante abstrato em que Wallerstein aborda as *interferências* dos Estados nacionais nos mercados, ele as define como aquelas intervenções *orientadas para ampliar a acumulação capitalista*. Esta é a *seletividade* da ação estatal. Novamente uma definição sucinta que precisa ser melhor considerada. Sobre este tema, há pelo menos quatro agrupamentos de questões mais relevantes a serem abordadas: (a) como se dá

---

[12] Embora Wallerstein não desenvolva este argumento, é provável que a distinção entre impor regras e desejos *versus* exercer poder de veto seja uma distinção expressiva no exercício do poder hegemônico podendo sinalizar contextos sutis de auge e declínio da hegemonia.

a relação entre as classes e os Estados, em particular entre a burguesia e os Estados nacionais, e a questão subjacente da autonomia dos Estados nacionais em relação às classes dominantes; (b) a questão dos tipos de interferências dos Estados consideradas mais relevantes para a acumulação capitalista; (c) a questão da soberania dos Estados nacionais e a questão das relações de poder entre os Estados no sistema interestatal; e (d) a questão da relação entre os movimentos ideológicos mais abrangentes na economia-mundo capitalista e as suas interações com os Estados nacionais.

a) Classes e Estado na economia-mundo

Sobre a relações de classe e o Estado moderno, Wallerstein é bastante contundente ao afirmar que, desde o início do capitalismo, as *classes dirigentes* teriam se voltado para os Estados nacionais como forma de atingir o máximo de lucratividade para as suas atividades/setores, buscando ou liberar-se das restrições não-mercantis existentes ou criar novas restrições que as livrasse dos riscos do livre-mercado. Os Estados são, portanto, "created institutions reflecting the needs of class forces operating in the world-economy." (Wallerstein, 1984: 33) Deste modo, a burguesia tem buscado "to avoid the normal operation of the market whenever it does not maximize their profit. The attempts of these actors to use non-market device to ensure short-run profits makes them turn to the political entities which have in fact power to affect the market – the nation states." (Wallerstein 2000o: 85)

Wallerstein considera esta inclinação da burguesia em recorrer aos Estados nacionais como uma *curiosa anomalia*, já que esta orientação não é condizente com os seus *papéis econômicos objetivos* enquanto classe gerada pela economia mundo capitalista. A mesma anomalia acometeria o proletariado, que, embora tenha formado mais tarde que a burguesia a sua consciência de classe, também teria recorrido aos Estados ao buscar os "mecanismos mais prontamente disponíveis para melhorar as condições de segmentos das classes trabalhadoras". (Wallerstein 1984:35) Esta anomalia, argumenta Wallerstein, tem se expressado em sentido contrário: enquanto as grandes empresas buscam um Estado fraco no curto prazo visando a maximização dos seus lucros e percebem a longo prazo a necessidade de um Estado (e de um sistema interestatal) forte para manter o sistema capitalista mundial, o movimento trabalhista e socialista vislumbra destruir o Estado no longo prazo, mas busca um Estado forte a curto prazo para preservar o movimento e para tornar possível uma eventual destruição do sistema

capitalista mundial. (Wallerstein, 1984:51) Note-se que estes argumentos parecem indicar uma espécie de essência [objetiva] das classes, não cumprida por algum tipo de distorção ideológica coletiva.

Por outro lado, afirmar que os Estados nacionais buscam atender aos interesses do capital não significa dizer, afirma Wallerstein, que as máquinas estatais sejam *marionetes* da burguesia. Isso por duas razões básicas. Primeiro, porque qualquer instituição, uma vez criada, desfruta de *certa autonomia* em relação àqueles que as criaram porque elas constituem um corpo de dirigentes e de funcionários cujas carreiras e interesses são beneficiados pelo próprio fortalecimento continuado da instituição. Reis, presidentes, primeiros-ministros, ministros, dirigentes e burocratas desejam se manter no poder e buscam aumentar os seus ganhos constantemente. (Wallerstein, 2000o: 88)[13] Segundo, ao longo do processo de consolidação dos Estados, foram sendo assumidos certos *compromissos constitucionais*, que limitam a autonomia tanto das classes dirigentes em exercer suas vontades livremente sobre os Estados, como dos Estados tomarem as decisões que bem entendem, e no tempo que desejarem, no sentido de maximizar a acumulação capitalista. Em síntese,

> The formula of the state as 'executive committee of the ruling class' is only valid, therefore, if one bears in mind that executive committees are never mere reflections of the wills of their constituents, as anyone who has ever participated in any organization knows well. (Wallerstein, 2000o: 88)

De forma bastante coerente com esta posição, Wallerstein sustenta que não é necessário que os burgueses ocupem diretamente postos dentro da máquina estatal para exercerem as suas vontades e necessidades. Basta para isso que moldem as instituições que influenciam os Estados e que tratam de apresentar as suas reivindicações.

b) As intervenções dos Estados na economia-mundo capitalista

No confronto de classes, a burguesia tem sido hábil em assegurar que os Estados implementem as ações necessárias para aprimorar a acumulação. De acordo com Wallerstein, estas ações têm consistido em: consolidar os mecanismos formais

[13] Note-se a similaridade entre esta interpretação de Wallerstein e a visão liberal convencional na caracterização dos burocratas como maximizadores de carreiras.

necessários para assegurar a apropriação da mais-valia; garantir os direitos de propriedade; proteger os capitalistas da competição com outros capitalistas e; protege-los das classes trabalhadoras (Wallerstein, 1984: 34) Para serem implementadas, as intervenções dos Estados, além de terem que ser aquelas que propiciam o avanço do processo de acumulação, devem apresentar custos de interferência menores que os ganhos que elas tragam. E mais, levando-se em consideração que[...] interference is always in favor of one set of accumulators as against another set, and the latter will always seek to counter the former [...]. (Wallerstein 2000L: 260)

Há sempre, portanto, ganhos e perdas a serem mediados, numa posição para os Estados enquanto grandes máquinas de contabilização e compensação das lucratividades setoriais. Duas observações precisam ser feitas sobre este tema. A primeira é que as intervenções dos Estados são representadas por Wallerstein como um jogo no qual os benefícios de alguns significarão perdas para outros grupos e/ou classes; parece não haver possibilidade para iniciativas ganha-ganha, ou para aquele tipo de solução que me parece a mais comum para os capitalistas em suas interações com os Estados, em que alguns ganham mais e outros menos. A segunda e mais importante observação é que parece não haver dúvidas sobre quais as interferências mais adequadas para a maximização da acumulação devem ser implementadas pelos Estados nacionais: parece não haver espaço *entre* as "necessidades do capital" (e dos capitalistas) e a atuação dos Estados. Sobre esta dimensão parece operar uma mão invisível guiando as interferências dos Estados rumo aos interesses do capital ou de suas frações mais poderosas. Como veremos adiante, esta é uma das diferenças mais expressivas entre Wallerstein e Jessop.

c) Soberania e sistema interestatal

Do ponto de vista da soberania dos Estados nacionais exercerem suas vontades no plano mundial, como já apontado anteriormente, o que define os Estados nacionais modernos é que seus movimentos são delimitados e acomodados dentro do sistema interestatal constituído pelo sistema-mundo capitalista. Os Estados não são, nem podem ser, nem autônomos, nem soberanos, nem uma instituição "total", modelo bola de bilhar. Um aspecto decisivo desta abordagem dos Estados como instituições definidas e moldadas pelo sistema interestatal é uma rejeição frontal às premissas dos realistas que consideram o sistema interestatal fundado num Estado de anarquia e

imprevisibilidade permanente em que os Estados podem agir conforme lhes apeteça. Antes, pelo contrário, sustenta Wallerstein, os Estados nacionais apresentam um padrão de comportamento seguindo os parâmetros delimitados pelo sistema interestatal, em que as atuações autônomas são apenas exceções extemporâneas dentro de uma ordem bastante institucionalizada:

> We are so used to observing all the things states do that constitute defiance of other states that we do not stop to recognize how few these things are, rather than how many. We are so used to thinking of the interstate system as verging on anarchy that we fail to appreciate how rule-ridden it is. Of course, the 'rules' are broken all the time, but we should look at the consequences – the mechanisms that come into play to force changes in the policies of the offending states. Again, we should look less at the obvious arena of political behavior, and more at less observed arena of economic behavior. (Wallerstein, 1984: 33) [14]

Outro aspecto relevante no sistema-mundo capitalista é que a sua expansão implica a incorporação de periferias e semi-periferias às lógicas dominantes do centro. Os territórios incorporados à divisão econômica e social do trabalho da economia-mundo capitalista, sob jurisdição formal de algum Estado nacional, não mais detém autonomia econômica. Ao serem incorporados às cadeias produtivas e distributivas da economia-mundo capitalista, estes territórios passam a integrar este sistema, sofrendo ou se beneficiando dos seus ritmos e ciclos. Os seus Estados nacionais, invariavelmente, também passam por algum tipo de adaptação às lógicas dominantes:

> From the point of view of dominant forces in the capitalist world-economy, the optimal state-structure of a newly incorporated zone was one that (1) was not strong enough to interfere with the flows of commodities, capital and labor between this zone and the rest of the capitalist world-economy, but (2) was strong enough to facilitate these same flows. This meant that incorporation involved in some cases weakening the pré-existing state-structures, in other cases strengthening them or creating new ones – in all cases, restructuring them. (Wallerstein, 1984: 81)

Os Estados nacionais dos novos territórios incorporados, assevera Wallerstein, operam basicamente no sentido de facilitar tanto a "periferização" dos processos de produção

---

[14] Esta característica do sistema interestatal moderno é tão marcante, que mesmo a tão temida Guerra Fria entre as duas super-potências "opostas" não teria passado de uma "coreografia" de passos bem ensaiados entre o par e seus aliados.

na região, como os fluxos de mais-valia para as regiões centrais via sistema de trocas desiguais (Wallerstein, 1984). Onde há expansão do centro para as periferias impõe-se um sistema de trocas desiguais, que proporciona a transferência de parcelas da mais-valia geradas na periferia e na semi-periferia para as atividades e regiões economicamente centrais. E mais, o fortalecimento dos aparatos estatais nas regiões centrais *has as its direct counterpart the decline of the state-machineries in peripheral areas.* (Wallerstein, 2000o: 88) Nesta geoeconomia com implicações políticas, os países *semi-periféricos* alçam este status mais por razões políticas do que econômicas; formam, como as classes médias, um colchão de absorção dos conflitos entre a periferia e o centro, ao mesmo tempo em que rompem com a uniformidade das regiões periféricas, já que são tanto expropriados pelas regiões centrais como expropriadores de regiões mais periféricas. De acordo com Wallerstein, por volta de meados do século XVII as três posições estruturais (centro, periferia e semi-periferia) da economia-mundo já teriam se estabilizado, com poucas alterações desde então. (Wallerstein, 2000o, 1984)[15] As diferenças em relação aos neoinstitucionalistas históricos considerados no capítulo anterior são diversas, e neste aspecto em particular, como vimos, bastante acentuadas.

d) Liberalismo e Estado Liberal

Em que pese a força da divisão do trabalho imposta pelo capitalismo capaz de enredar em complexas cadeias produtivas regiões cada vez mais amplas do globo, desde cedo os capitalistas que operavam nos mercados de longa distância perceberam que a obtenção do lucro máximo somente era possível por meio de algum grau de monopólio, e que esta situação privilegiada era mais facilmente mantida com alguma ajuda dos seus Estados nacionais. Como lembra Wallerstein, a livre concorrência é o pior dos mundos para os capitalistas, uma condição de operações de mercado que propicia lucros reduzidíssimos, absolutamente insuficientes para alavancar qualquer expansão

[15] "The key fact is that given slightly different starting-points, the interests of various local groups converged in northwest Europe, leading to the development of strong state mechanisms, and diverged sharply in the peripheral areas, leading to very weak ones. Once we get a difference in the strength of the state-machineries, we get the operation of 'unequal exchange' which is enforced by strong states on weak ones, by core states on weak ones, by core states on peripheral areas. Thus capitalism involves not only appropriation of surplus-value by an owner from a laborer, but an appropriation of surplus of the whole world-economy by core areas." (Wallerstein, op cit. 86)

mais relevante. O capitalismo enquanto tal não poderia sobreviver com a apologia que Adam Smith fez do *laissez faire, laissez passer*. Mas como entender então a forte crítica contra o apoio dos Estados na constituição de monopólios, efetuada por Adam Smith? Porque então esta argumentação teve tanta divulgação e apreciável aceitação? Antes de mais nada, é preciso considerar, argumenta Wallerstein, que os capitalistas estão sempre, e primeiramente, competindo entre si, e que se o monopólio é o bálsamo para alguns, ele é o veneno para muitos outros. Deste modo, em sua leitura, Adam Smith representa a manifestação ideológica da parcela dos capitalistas mantidos de fora dos monopólios induzidos pelos Estados: basta que alguns desses *poor underdogs* passe a se beneficiar de algum dos mecanismos que os Estados dispõem para distorcer as condições de livre mercado, que imediatamente eles tendem a deixar de citar Adam Smith e passam a financiar organizações neoconservadoras. (Wallerstein, 1999: 27)

A grande construção ideológica da economia-mundo capitalista não viria, portanto, de Adam Smith, mas de uma resposta mais consistente aos movimentos deflagrados durante e após a revolução francesa de 1789, uma resposta que buscou conciliar os interesses dos capitalistas na construção de suas posições tendendo a monopólio e que incorporasse – sob seu viés de classe – os impulsos democráticos e de mudança social colocados em primeiro plano, e de modo irreversível, pelo movimento de 1789.

E mais, se as duas acepções de modernidade que emergiam à época – a modernidade enquanto tecnologia e a modernidade enquanto liberação – colocavam-se como noções apreciavelmente concorrentes e com significados bastante distintos, o liberalismo que emergiu à época tratou de dar uma configuração a esta disputa adequada aos interesses da burguesia, assumindo fortemente a noção de modernidade enquanto desenvolvimento tecnológico como o seu paradigma dominante de modernidade. Como resumiu Wallerstein *[...] the liberals were totally committed to the modernity of technology, but they were rather queasy about modernity of liberation*. [...] (Wallerstein, 2000D:459) Na grande disputa entre as duas acepções, ganhava relevância e coerência com o arcabouço mais abrangente do programa liberal o conceito de modernidade como tecnologia, calcado na inovação constante, no produtivismo, na riqueza sem barreiras, portanto, uma “fleeting modernity”, com a concepção de que o que é moderno hoje estará superado amanhã, em detrimento da modernidade da liberação, interpretada por Wallerstein como a modernidade da democracia substantiva,

das regras do povo em oposição às regras da aristocracia, a modernidade da realização humana, e da moderação – em oposição à riqueza sem fim; portanto, uma "eternal modernity", que uma vez alcançada nunca poderá ser concedida. (Wallerstein 2000D: 455)

A tradução prática destas operações não poderia consistir nem no conservadorismo da Restauração, nem nas proposições dos movimentos populares/socialistas que começavam a se formar no período. O liberalismo que vigorou, diferente portanto daquele proposto por Adam Smith, colocou-se no centro do espectro político do período; ao mesmo tempo em que buscou acalmar os impulsos revolucionários das camadas populares, tratou de afastar o Estado monárquico de muitas frentes de decisão, de fortalecer a perspectiva da eficácia da máquina do Estado e de colocar os Estados no epicentro daquilo que Wallerstein chama de "reformismo racional". Deste modo, no século XIX, nas

> core zones of the capitalist world-economy, liberal ideology translated itself into three principal political objectives – suffrage, the welfare state, and national identity – the combination of which liberals hoped would achieve the objective of appeasing these 'dangerous classes' while nonetheless ensuring the modernity of technology. (Wallerstein 2000D: 459-60)

Perceba-se que aqui também Wallerstein confere o vetor da mudança à ideologia liberal e aos seus principais promotores, os capitalistas. A geocultura da burguesia que emergiu após a Revolução Francesa tratou de "empacotar", moldar e domesticar as pressões das *dangerous classes*, convertendo-as num programa racional de reformas conduzidas pelos Estados dos países centrais. A apreciavelmente lenta e controlada expansão do sufrágio universal, ao lado da ascensão do *welfare state*, representaram conquistas expressivas para os trabalhadores, principalmente para os estratos médios da sociedade. Wallerstein considera que o debate sobre o *welfare state* foi, de fato, um debate sobre a redistribuição da mais-valia e que teve uma curva ascendente de concessões até ao menos meados dos anos 1980, quando começou a retroceder pela primeira vez. Do ponto de vista político, o ganho social obtido via os benefícios do *welfare state* significou, entre outros aspectos, que uma parte das negociações entre capital e trabalho foi deslocada para a esfera política, que uma parcela dos ganhos dos trabalhadores passou a se descolar dos princípios de mercado e que os trabalhadores, também por terem acesso ao sufrágio, conquistaram níveis salariais mais eqüitativos,

ao mesmo tempo em que passaram a ter acesso a uma fatia maior da mais-valia global. O “pacote” liberal para os paises centrais só ficou completo com a criação da identidade nacional, a variável que assegurou que as classes perigosas não aprofundassem as possibilidades oferecidas pelas concessões do sufrágio e do Estado de bem-estar. O que este pacote liberal com os seus três componentes ofereceu para as dangerous classes dos países centrais foi principalmente esperança - *hope that the gradual but steady reforms promised by liberal politicians and technocrats would eventually mean betterment for the dangerous class*. (Wallerstein 2000D:460)

Contudo, o apaziguamento das *classes perigosas* nos países centrais veio acompanhado pela proliferação de novas classes perigosas, as forças populares no resto do mundo. Deste modo, os liberais buscaram aplicar um programa similar de reformas no plano do sistema interestatal. Deste modo, o princípio da auto-determinação dos povos teria servido como equivalente, no plano internacional, ao sufrágio universal, enquanto que a perspectiva de desenvolvimento econômico das nações subdesenvolvidas seria o equivalente ao Estado de bem estar social. Só a terceira perna do pacote liberal – o nacionalismo – não teria sido possível ser aplicada internacionalmente pois ela não dispunha de nenhum outro grupo contra o qual construir o seu nacionalismo racista. (Wallerstein 1999:29).

4.2.4 O Estado hoje: crise do capitalismo, democratização e deslegitimação do Estado

Como temos visto, a abordagem de Wallerstein interpretou o capitalismo como um sistema-mundo que, desde o seu início, buscava abarcar o globo com sua divisão de trabalho, suas cadeias mercantis quase imperceptíveis e, principalmente, com sua racionalidade altamente expansiva e envolvente. Wallerstein e seus colegas da análise do sistema-mundo seguiam de perto, neste aspecto, a análise efetuada por Marx e Engels na caracterização do capitalismo como um modo de produção movido por uma insaciável lei do valor e da valorização do capital em escala mundial. A globalização, ou os efeitos de uma economia globalizada, não são, portanto, nenhuma novidade para a abordagem do sistema-mundo. Antes pelo contrário, o que Wallerstein tem argumentado é que o sistema-mundo capitalista é um assunto primordialmente das forças econômicas que operam em escala mundial e não [primordialmente] de Estados ou de classes nacionais.

Deste modo, os processos e os acontecimentos devem ser compreendidos de “cima”, desde as lógicas e contradições do sistema-mundo, e não a partir das “sociedades” nacionais, como se estas fossem unidades de análise adequadas, passíveis de serem observadas a partir de seus fatores internos, de suas economias nacionais, de suas lutas de classe internas, de suas políticas econômicas, de sua tecno-burocracia, de algum nível de comércio exterior, e então, observadas, e comparadas, em seus respectivos desempenhos. Não, este não é o melhor caminho. Para Wallerstein, ao contrário, este é um caminho fútil:

> “[...] it is futile to analyse the processes of the *societal development of our multiple national* ‘societies’ as if they were autonomous, internally evolving structures, when they are and have been in fact primarily structures created by, and taking form in response to, world-scale processes. It is this world-scale structure and processes of its development that provide the true subject of our collective enquiry.” (Wallerstein, 2000J:125)

Se há mais (ou menos) comércio externo, mais (ou menos) fluxos de capitais, mais (ou menos) entrada e saída de imigrantes, mais (ou menos) empresas operando com cadeias produtivas e comerciais envolvendo mais e mais países, e se *nem* todas as regiões, classes, grupos e indivíduos se beneficiam desses movimentos, na verdade, se apenas 1/6 ou 1/7 da população mundial compõem os extratos médio e superior que se beneficiam do capitalismo, estes todos são movimentos próprios da economia-mundo e não a resultante de desempenhos de países autônomos. Se há algo determinante a ser investigado para compreendermos as dinâmicas contemporâneas, esta unidade de análise é a economia-mundo e suas lógicas contraditórias de operação.

Contudo, como apresentei anteriormente, Wallerstein apresenta pelo menos duas definições de capitalismo, uma, mais concisa, em que os Estados e o sistema de Estados não são relevantes para a composição da economia-mundo, e a segunda, em meu entender mais próxima do mundo real, em que os Estados nacionais, “subordinados” aos imperativos do sistema interestatal, integram a *ratio* da economia-mundo capitalista, sendo decisivos para a maximização da acumulação, para liberar grupos de capitalistas das agruras do livre mercado, para protege-los das classes perigosas, e para serem o epicentro da realização prática do programa para acalmar as *dangerous classes* engendrado pelo liberalismo capitalista em suas três frentes de reformas *racionais* – o sufrágio, as bases de um Estado de bem-estar social e o

nacionalismo. Também seriam importantes para cumprir a segunda leva do pacote liberal orientado para os paises “em desenvolvimento”. Nesta segunda definição, os Estados nacionais, são, portanto, sustentáculos decisivos para a acumulação capitalista, e neste sentido, ninguém mais interessado em seu bom desempenho do que os donos do capital.

Deste ponto de vista, então, considerando a enorme agitação político-intelectual gerada nas últimas décadas em torno da chamada globalização e do propalado declínio dos Estados nacionais, o que estaria acontecendo com o capitalismo e com os Estados nacionais na virada para o século XXI? Tendo-se em mente o esquema conceitual montado por Wallerstein, as cadeias produtivas das mercadorias estariam passando por alguma transformação mais expressiva no período atual? Há algo de efetivamente novo provocado pela chamada revolução informacional, ou pela aparentemente generalizada ampliação de indicadores econômicos comumente associados à globalização? O que estaria acontecendo, enfim, com a economia-mundo capitalista e com os Estados nacionais no último três décadas do século XX e, considerando a leitura da economia-mundo capitalista com base na perspectiva das ondas longas, quais os cenários que se projetam para os próximos 25 a 50 anos?

Para começar a responder estas questões, é importante considerar que Wallerstein recusa frontalmente a tese de que algo de novo e expressivo estaria ocorrendo na cadeia de mercadorias e na divisão do trabalho nos últimos trinta anos que pudesse caracterizar o advento da tão propalada “globalização”. Do mesmo modo, “*none is likely to occur because of the so-called information revolution*”. (Wallerstein, 1999: 21). As mudanças em curso não seriam suficientes nem mesmo para caracterizar uma nova fase de expansão da economia-mundo, já que para o autor, o capitalismo teve ao longo de sua história três grandes fases de expansão de suas cadeias de mercadorias e de sua geografia: a primeira, que consistiu em sua constituição como economia-mundo, entre 1450 e 1650, expansão que abrangeu geograficamente a Europa (mas não os Impérios Russo e Otomano) e partes das Américas. O segundo momento, teria sido o da grande expansão ocorrida entre 1750 e 1859, quando foram incorporados os Impérios Russo e Otomano, partes do Sudeste da Ásia, grandes partes do Oeste da África e o restante das Américas. E a terceira e última expansão teria ocorrido no período entre 1850 e 1900, quando

> primarily East Asia, but also various other zones in Africa, the rest of Southeast Asia, and Oceania were brought inside the division of labor. At that point, the capitalist world-economy had become truly global for the first time. It became the first historical system to include the entire globe within its geography. 21

Portanto, a expansão recente não corresponderia a algo comparável, nem em magnitude, nem em alterações nas cadeias de mercadorias. E mais, se o ciclo de expansão geográfica e de inclusão dentro das cadeias produtivas e distributivas do capitalismo já teria se concluído há praticamente um século, o que teríamos a partir de então seriam ciclos de expansão e retração no interior de uma economia-mundo globalizada. O argumento de que a expansão do capitalismo atingiu a sua geografia máxima é um dos seus principais fundamentos para a caracterização da crise estrutural que o capitalismo estaria mergulhado, a despeito de possíveis ciclos de recuperação no futuro. O contexto em que estaríamos vivendo (argumento extraído de um artigo publicado em meados dos anos 1990) seria o de uma fase de declínio (fase B) de um ciclo de Kondratieff. Em períodos de declínio de um ciclo Kondratieff, seriam observáveis fenômenos como: declínio do crescimento da produção e um provável declínio da produção per capita mundial; crescimento das taxas de desemprego ativo; mudança relativa dos *loci* de acumulação, passando das atividades produtivas para a manipulação financeira; crescimento do endividamento dos Estados; realocação de indústrias "velhas" em zonas de baixos salários; aumento nos gastos militares; queda nos salários reais da economia formal; expansão da economia informal; declínio da produção de alimentos de baixo custo; e aumento da "ilegalização" das migrações. (Wallerstein 2000E: 438) Este seria um contexto também de declínio da hegemonia norte-americana e de disputas para a configuração de uma nova potência hegemônica (aspectos tratados em artigos como "Peace, Stability, and Legitimacy: 1990–2025/2050", "America and the World: Today, Yesterday, and Tomorrow" e "The end of what Modernity?").

Contudo, mesmo o estabelecimento de uma possível fase A (de expansão)de um novo ciclo Kondratieff, e a ascensão de uma nova potência hegemônica, disputada entre Japão e Comunidade Européia (com os Estados Unidos vindo a tornar-se, na opinião de Wallerstein, o sócio "júnior" do Japão) não significariam que a economia-mundo estaria saindo de sua crise sistêmica. Na leitura de Wallerstein, o sistema-mundo capitalista estaria em séria crise por enfrentar contradições e limitações em condições cruciais

para a sua reprodução enquanto sistema histórico. A partir de uma compilação de suas análises, é possível identificar ao menos **onze** contradições ou limitações estruturais e de longa duração, que se desdobram de modo razoavelmente concomitante, e que impediriam que um possível ciclo de recuperação possa se configurar em algo parecido como o período virtuoso dos “trente glorieuse” (1945-1973), com elevados índices de crescimento econômico, paz relativa e, principalmente, otimismo em relação ao futuro.

A **primeira** está relacionada à expansão máxima da geografia capitalista, já mencionada acima, em que todos os espaços geográficos para a exploração capitalista já teriam sido incorporados à sua lógica há mais de um século. A **segunda**, estaria relacionada à exaustão progressiva do processo de “mercantilização de tudo”, portanto, à inexistência de novos objetos passiveis de serem incorporados à lógica de mercado, ou, para sermos mais precisos, um contexto em que a incorporação de novos produtos aos mercados seria marginal, insuficiente para sustentar um novo e promissor ciclo de crescimento. Uma **terceira** limitação estaria relacionada ao encerramento do processo de urbanização/ desruralização do mundo, com a conseqüente exaustão da fonte primordial de abastecimento de força de trabalho barata e abundante com que o capitalismo pôde contar historicamente para ampliar sua capacidade de acumulação. A **quarta**, está relacionada à forte tendência de desequilíbrios populacionais entre o Norte e o Sul, fenômeno que provoca pressões contraditórias para os Estados nacionais, pois, se de um lado, estes fluxos migratórios poderiam oferecer, à primeira vista, a mão de obra desqualificada que compensaria o encerramento do ciclo de desruralização dos países centrais e semi-periféricos em ascensão, por outro, provocaria pressões sobre os custos de manutenção dos Estados de bem estar, insuportáveis mesmo para os países mais ricos. Desta contradição, Wallerstein antevê três tendências: a consolidação de barreiras cada vez mais rígidas e racistas contra os imigrantes, a formação de uma camada de não-cidadãos dentro dos países centrais formadas em geral pelas novas gerações descendentes de imigrantes, e a consolidação de um vasto contingente de “sem-nada” nos países periféricos e semi-periféricos.

Uma **quinta** contradição está relacionada à exaustão ambiental e à incapacidade crescente de os capitalistas continuarem transferindo os custos da degradação ambiental de sua produção e acumulação para a natureza, para a sociedade e para os Estados. A **sexto** está relacionada ao agudo crescimento das disparidades, internas

mas principalmente globais, de renda e de acesso à condições mínimas de cidadania, aspecto que provocaria tanto pressões para o aumento da migração sul-norte e das demais zonas periféricas para as centrais, como a perda da esperança da população com as soluções engendradas pelos Estados nacionais e pelos movimentos anti-sistêmicos no enfrentamento das questões associadas à melhoria das condições de vida das populações. Uma **sétima** corresponde à incapacidade crescente dos Estados oferecerem condições de segurança interna e externa para suas populações, tanto para as camadas ricas como para as pobres. Internamente, isto seria decorrência das pressões populacionais e de urbanização precária e dos limites estruturais para a expansão do Estado de proteção social. Externamente, porque o fim da Guerra Fria, ao contrário do que muitos imaginam, significaria o aumento da instabilidade internacional: o fim da *pax* gerada pela Guerra Fria, com seus movimentos altamente coreografados entre URSS e EUA, teria provocado a configuração de um novo cenário internacional mais instável, multipolar, com hegemonia declinante, e suscetível à proliferação de novas potências atômicas (é interessante observar que, além do Brasil e Argentina, o Iraque também figura entre os países que Wallerstein menciona como possivelmente detentores de armas atômicas no novo contexto). Perpassando as fronteiras nacionais teríamos ainda o crescimento dos comportamentos mafiosos e ilícitos para a maximização de lucros em diferentes mercados, fenômeno, por sua vez, associado à dificuldades organizacionais dos aparatos de segurança dos Estados, à pressões causadas por lucros declinantes em diferentes setores e à perda de controle sobre operações financeiras.

Uma **oitava** contradição estaria relacionada à crescente instabilidade financeira internacional, tanto um efeito quanto uma causa da crise sistêmica. Como já apontado anteriormente, os três setores fundamentais para a economia-mundo capitalista – agro-industrial, comercial e financeiro – apresentam sinais de declínio setorial de suas produtividades, a começar pelo setor agro-industrial, seguido pelo comercial, culminando com períodos de aparente predomínio do capital financeiro, aspecto que seria incompatível com o próprio capitalismo, considerando que este sistema histórico é antes de mais nada um *modo de produção* e depende sobremaneira dos setores produtivos para a maior parte da mais-valia gerada pelo sistema como um todo. Historicamente, as duas potências hegemônicas anteriores (Holanda e Inglaterra) teriam

começado seu declínio perdendo força na produtividade dos seus setores agrícola e industrial, com a concomitante ultrapassagem "artificial" das taxas de lucratividade e rentabilidade dos setores financeiros e especulativos; o mesmo estaria em curso atualmente com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo em que este fenômeno seria resultante do comportamento acumulativo sempre tendente à crises próprio do capitalismo, o contexto de predomínio financeiro, por sua vez, passa a alimentar ainda mais a crise por gerar distorções nos mecanismos de alocação de investimentos e, consequentemente, de acumulação futura.

O **nono** e o **décimo** fatores estão fortemente interligados, e consistem, de um lado, no processo de democratização em curso no mundo e, de outro, na perda de confiança das populações nas alternativas engendradas pelo Estado liberal e pelos movimentos anti-sistêmicos [quando estes chegam ao controle dos Estados nacionais] para proporcionarem melhores condições de vida às populações. Diferentemente do período que marcou o declínio da hegemonia inglesa, o contexto atual seria o de completa desconfiança com as promessas do Estado liberal de um futuro melhor ao menos para "os nossos filhos", solapando um dos fatores mais importantes de estabilização e legitimidade da economia-mundo. De acordo com Wallerstein, este otimismo para com o futuro teria gerado paciência e *made the liberal state plausible and acceptable as a political structure.* (Wallerstein 2000C: 385) A perda de fé num futuro melhor seria, no contexto atual, o grande pano de fundo para a *grande virada contra os Estados* que se observa hodiernamente em todos os lugares. Ou, como afirma Wallerstein, "no one ever really liked the state, but the great majority had permitted its powers to grow ever greater because they saw the state as the mediator of reform. But if it cannot play this function, then why suffer the state?" [...] (Wallerstein id. ibid.) A democratização, por sua vez, é um processo mais fundo e difuso, mas que tem traduções práticas ligadas ao grande problema de fundo do capitalismo que são as exorbitantes desigualdades. Deste modo, boa parte da população traduz democracia fundamentalmente em demanda por um nível de renda razoável (via emprego ou pensão), acesso à educação e acesso a serviços de saúde de qualidade. Considerando que conquistar estes três 'pequenos" acessos (absolutamente legítimos e incontestáveis para qualquer família) representa custos que praticamente nenhum Estado consegue arcar, Wallerstein conclui que o desfecho das pressões por mais democracia implicam "a radically different system of

distribution of the world`s resources than we have today". (Wallerstein 2000C:386) Um fato distinto na abordagem de Wallerstein é que ele atribui um peso decisivo para a vontade popular na compreensão das grandes transformações sociais em curso. [16]

Finalmente, o **último** fator estrutural que impediria uma recuperação *glorieuse* e sustentável do capitalismo estaria associada à crise profunda em que os Estados liberais estariam mergulhados. Esta crise apresenta pelo menos quatro frentes principais. De um lado, temos a crise de legitimidade dos Estados liberais nos países do centro e da periferia, já mencionada anteriormente. De outro lado, os Estados encontram-se açodados por aumento e diversificação de demandas, resultantes tanto do aumento das pressões democráticas por renda, saúde e educação, quanto das demandas da acumulação capitalista (infra-estrutura, compras, subsídios e remuneração do capital), aspectos que induzem os Estados a níveis insustentáveis de endividamento. Como resultado, e por outro lado, os Estados nacionais encontram-se mergulhados em crises fiscais estruturais, nas quais medidas como a redução de gastos, downsizing, contracting-out, reengenharias e outras que compuseram o pacote de ajustes dos Estados nos anos 1980-1990 não passam de paliativos sem efeitos significativos. A quarta frente da crise dos Estados está associado ao escopo de atuação limitado dos Estados nacionais frente à escala global dos problemas a serem enfrentados e das soluções a serem construídas: Wallerstein é completamente cético, por exemplo, à perspectiva de construção de um welfare state global, e (pelo menos eu não encontrei nenhuma referencia em seus escritos) nem cogita a possibilidade de organismos internacionais conseguirem fazê-lo.

Deste modo, e de forma coerente com a sua arquitetura conceitual, Wallerstein sustenta que, a globalização "is not in fact significantly affecting the ability of the states to function, nor is it the intention of large capitalists that it do so". (Wallerstein, 1999:32). Mas, se não ocorreu qualquer alteração significativa nas estruturas da economia do

[16] Em termos históricos, Wallerstein situa os movimentos radicais de contestação no final dos anos 1960 como o nascedouro dos grandes descontentamentos contra o liberalismo e contra os Estados liberais, assim como, de profunda desconfiança para com os movimentos anti-sistêmicos tradicionais e suas tentativas frustrantes de tocar as maquinarias dos Estados liberais. Nestes termos, diferentemente da interpretação convencional, Wallerstein inscreve os movimentos que resultaram no desmoronamento dos Estados comunistas no período 1989-91 como continuidades dos movimentos contestatórios que emergiram em 1968 (e, se quisermos estender ainda mais a onda, em 1789).

sistema econômico mundial, o quê, então, na perspectiva do autor, têm provocado a perda da soberania dos Estados nacionais?

> The states are, however, for the first time in 500 years, on a downward slide in terms of their sovereignty, inward and outward. This is not because of a transformation of the world-economic structures but because of a transformation of the geoculture, and first of all, because of the loss of hope by the popular masses in liberal reformism and its avatars on the left. (Wallerstein 1999:32)

E exatamente em decorrência do fato de que a existência de um Estado relativamente (ou funcionalmente) soberano interna e externamente no âmbito de um sistema interestatal é um "pilar fundamental" para a economia capitalista mundial,

> If it falls, or seriously declines, capitalism is untenable as a system. I agree that it is in decline today, for the first time in the history of the modern world-system. The essential dilemma of capitalists, singly and as a class, is whether to take full short-run advantage of the weakening of the states, or to try shirt-run to restore the legitimacy of the state structures, or to spend their energy trying to construct an alternative system. (...) The state still matters – to the entrepreneurs above all. And because of the declining strength of the states, the transnationals find themselves in acute difficulty, faced as they are with a long-term profits squeeze for the first time and with states that are no longer in a position to bail them out. (Wallerstein, op. cit. 33)

Os próximos 25 a 50 anos serão, portanto, uma era de transição, um período de bifurcações e caos. Contudo, mesmo em tempos de caos, as operações fundamentais da economia-mundo capitalista seguirão sendo desenvolvidas "normalmente" (empresas seguirão buscando maximizar seus rendimentos, os capitalistas continuarão buscando suporte junto aos Estados; Estados continuarão competindo entre si para serem os principais locais de acumulação de capital etc.). O que irá mudar de modo mais substancial no próximo meio século é que não haverá um discurso ideológico nitidamente dominante, e que os Estados perderão sua legitimidade, aumentando ainda mais a dificuldade de desempenharem as funções que lhes são esperadas.

4.3 BOB JESSOP E O APROFUNDAMENTO DA TEORIA MARXISTA DO ESTADO

A teoria marxista do Estado tem recebido contribuições importantes com o trabalho do professor Bob Jessop em seus estudos focados nas questões relacionadas aos Estados capitalistas contemporâneos. Diferentemente de autores como Wallerstein, cujas

investigações sobre o sistema-mundo levaram-no a abordar a questão dos Estados nacionais, a produção intelectual de Bob Jessop tem se voltado primordialmente à pesquisa e à atualização de uma teoria do Estado capitalista a partir de uma perspectiva neomarxista, especialmente dos trabalhos de Nicos Poulantzas. Tendo os Estados capitalistas como foco primordial de reflexão, sua pesquisa empírica tem se mantido, contudo, circunscrita às *formações sociais* que geraram os *Estados nacionais keynesianos de bem-estar* (*the Keynesian Welfare National States* - KWNS) nos países centrais, mais especificamente aos casos dos Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e aos países da Europa Ocidental, que em seu conjunto compõe aquilo que Jessop chama de Fordismo Atlântico. Neste aspecto Jessop também difere de Wallerstein, autor que, como vimos, apresenta marcada preocupação em compreender a dinâmica desigual mantida *para o conjunto* dos Estados nacionais do sistema interestatal global (desigualdades inscritas pelas respectivas inserções dos territórios nas cadeias de mercadorias da economia-mundo enquanto áreas centrais, periféricas ou semiperiféricas).

Jessop incorpora em sua abordagem sobre os Estados capitalistas contemporâneos os conceitos de hegemonia, bloco histórico e de papel dos intelectuais desenvolvidos por Antonio Gramsci. Assim, seguindo Gramsci, nos espaços em que a hegemonia é devidamente exercida ela se manifesta na constituição de um bloco histórico, que, por sua vez, representa a correspondência, historicamente específica e contingente, entre as dimensões ética, jurídico-política e econômica de uma determinada formação social. Os intelectuais desempenham um papel central na construção da hegemonia e de um bloco histórico, sendo responsáveis pela formulação de estratégias econômicas alternativas, projetos estatais e visões hegemônicas e deste modo podem ajudar a consolidar um equilíbrio – instável – de compromissos entre diferentes forças sociais em torno de uma determinada ordem econômica, política e social. Estes conceitos são importantes para Jessop identificar *as bases sociais dos diferentes regimes de bem-estar e seus papéis na consolidação de regimes específicos de acumulação e seus correspondentes modos de regulação.* (Jessop 2002: 6)

Jessop incorpora também alguns elementos da análise crítica do discurso, abordagem em que tanto a economia quanto os Estados são interpretados, respectivamente, como um sistema e como uma entidade política imaginativamente narrados. São, portanto,

objetos de narrativas e discursos (das mais variadas formas) que lhes confere suas possibilidades, seus limites, suas fronteiras, seus modos de articulação, seus formatos institucionais e organizacionais, suas crises, suas fontes de legitimidade, seus projetos, suas justificativas, enfim, suas características essenciais. Considerando a complexidade das interações entre economia e Estados, as tentativas de lidar com estes "objetos" exige alguma forma de simplificação dos discursos. Estas simplificações discursivas são essenciais para a construção, consolidação e exercício da hegemonia. Não há, portanto, hegemonia sem imaginação, sem discursos e sem simplificações.

Obviamente, à teoria crítica do discurso não escapa o fato de que boa parte destes enunciados sobre economia e Estados é gerada tão somente para encobrir ou distorcer os assuntos mais relevantes. No esforço em decantar o que é expressivo do que é puerilidade nos discursos sobre Estado e economia, alguns autores vinculados à análise crítica dos discursos têm proposto caminhos alternativos como abandonar a categoria e o discurso sobre os Estados de modo a retomar categorias mais concretas e factíveis (como governo e políticas públicas) ou, ainda, formular uma "teoria do Estado sem-Estado" (*a stateless theory of the state*) (Melossi, citado por Jessop 2003. 11), considerando que os fundamentos sobre os quais os Estados estão alicerçados são todos reificações discursivas, construções retóricas visando a mera sustentação de figuras em postos de poder. Jessop não adota perspectivas tão contundentes, entendo, por duas razões: em primeiro lugar, porque ele está consciente da relevância dos discursos (interessados) sobre o Estado e a economia para a constituição e exercício da hegemonia, e segundo, porque, ao enfatizar os *momentos discursivos* do Estado e da economia, Jessop não pretende argumentar que Estado e economia são *algo 'puramente' discursivo e que lhes falte qualquer materialidade institucional.* (Jessop. 2002: *7).* Os Estados não são, portanto, apenas enunciados retóricos: eles possuem *materialidade institucional*; este substrato institucional é um dos aspectos que impedem que os Estados possam ser reduzidos à noção de governo ou de políticas públicas. Mas, de todo o modo, os Estados e a economia são objetos de discursos e estas narrativas ajudam a formatar institucionalmente os Estados e a economia, assim como, as lutas e as disputas por hegemonia.

Sua quarta fonte intelectual, inspirada inicialmente na análise de Marx sobre a auto-valorização do capital, e, posteriormente na teoria dos sistemas de Niklas Luhman,

fontes de onde o autor incorpora o principio da auto-organização dinâmica (ou *autopoiesis*) dos sistemas. Jessop, por sua vez, amplia o uso deste princípio para outros sistemas de *grande importância para a ordem social*, como *o* sistema legal, o sistema político, as ciências, o sistema educacional, a religião e as artes.[17] De acordo com os princípios da teoria dos sistemas, cada um desses sistemas possui os seus próprios *códigos operacionais, princípios organizacionais, dinâmicas institucionais, racionalidades instrumentais e lógicas de apropriação* (Jessop 2002:7)

Algumas observações sobre a incorporação da teoria dos sistemas pela abordagem de Jessop precisam ser feitas. A primeira é que ele não incorpora integralmente o principio da auto-valorização do capital como uma força autônoma e suficiente para auto-sustentar o capitalismo; antes, o capitalismo depende, como veremos melhor a seguir, de uma série de fatores *extra-econômicos* para a sua sustentação. A segunda é que Jessop incorpora, com algumas modificações, a concepção habermasiana de um mundo da vida coexistindo com os sistemas e suas lógica, ou, como afirma Jessop, *there also exists a rich and complex lifeworld [...] which is irreducible to such systems and their logics*. (Jessop 2002:7) Jessop, portanto, amplia o uso da noção de sistemas para além dos sistemas econômico e jurídico-político adotados originalmente por Habermas, ao mesmo tempo em que, segundo ele, interpreta o mundo da vida também de modo mais abrangente que o pensador alemão:

> "Eu também interpreto o mundo da vida mais amplamente do que Habermas o fez inicialmente. Deste modo, este conceito é utilizado aqui para se referir a todas aquelas identidades, interesses, valores e convenções que não são diretamente ancoradas na lógica de nenhum sistema em particular e que propiciam o substrato e os fundamentos para a interação social na vida cotidiana, incluindo inimizades e antagonismos, assim como, amizades e solidariedades." (Jessop 2002: 277, NR 1 do Cap. 1)[18]

---

[17] É interessante notar que ao menos dois outros sistemas, o financeiro e o militar, absolutamente relevantes para a vida (e a morte) nas sociedades não são apontados por Jessop. Alguns outros ainda poderiam ser apontados, embora nem sempre tão reconhecidos, tais como o sistema - ou o mundo - do crime e das máfias, o sistema de pesquisa e inovação industrial, o sistema de saúde e a indústria cultural.

[18] "*I also interpret the lifeworld more widely than Habermas initially did. Thus it is used here to refer to all those identities, interests, values and conventions that are not directly anchored in the logic of any particular system and that provide the substratum and background to social interaction in everyday life, including enmity and antagonism as well as intimacy and solidarity.*"

Certamente esta tese não é o lugar para tratar questões de tamanha envergadura, mas, como terceira e última observação, cumpre aqui apenas indicar que a irredutibilidade do mundo da vida aos sistemas, em particular aos sistemas econômico e político, é apenas presumida por Jessop, e não devidamente investigada ao longo de seu trabalho. Vejamos então como Jessop mobilizou essas referências para a análise dos Estados contemporâneos.

4.3.1 A incompletude do capitalismo, sistemas e mundo da vida

Um aspecto central na argumentação de Jessop, que o distingue de outras abordagens do capitalismo e dos Estados capitalistas, é que a expansão da capacidade de auto-valorização do capital facilitada pela generalização da *mercantilização da força de trabalho* não significa, contudo, que a economia capitalista seja completamente auto-contida e auto-sustentável. O capitalismo depende significativamente de *fatores extra-econômicos* para a sua manutenção por ao menos três fatores estruturais. O primeiro, a começar pelo fato de que, tanto força de trabalho – a fonte básica de geração do valor numa economia capitalista – quanto os seus detentores, isto é, os trabalhadores, são "produzidos e reproduzidos" parcialmente fora dos circuitos capitalistas: o nascimento e manutenção da vida das proles, assim como, os seus modos de vida e a própria transformação desta prole em força de trabalho com habilidades "adequadas" às necessidades do capital não podem ser iniciativas nem exclusiva nem completamente submetidas aos mecanismos de oferta e demanda dos mercados. Por mais que este seja um esforço quase que constante da racionalidade da acumulação capitalista, verificada, por exemplo, na incorporação cada vez mais precoce de princípios competitivos, de consumo e de eficiência e eficácia nos sistemas de ensino (aspecto abordado por Jessop) ou, de forma talvez ainda mais evidente, nos produtos culturais, oferecidos inescrupulosamente mesmo para as idades mais tenras, mesmo assim, contudo, a força de trabalho não é uma mercadoria plena, já que muitas das condições para a sua reprodução se dão longe do controle e da determinação direta das relações de capital. A *habilidade para trabalhar* não é algo nem controlável pelos capitalistas nem plenamente sujeita às regras de mercado. Mesmo a correlação entre formação/desempenho profissional e remuneração compatível, só pode alcançar parcelas dos trabalhadores sob pena da redução drástica dos lucros.

Mas não apenas a força de trabalho é uma mercadoria fictícia. Como já mencionado anteriormente, e este é um segundo fator estrutural que impede o capitalismo de ser auto-referido, "fatores de produção" essenciais ao desenvolvimento como a "*natureza*",[19] o *conhecimento* e as *moedas* são também apenas parcialmente gerados ou realizados em condições de mercado, e igualmente dependem de uma série de fatores extra-econômicos para a sua apropriação em moldes capitalistas. A *natureza* classicamente tem sido reconhecida como um "fator de produção" nunca plenamente redutível à lógica de mercado, por mais que inovações tecnológicas tenham continuamente buscado aproximá-la cada vez mais dos ritmos e procedimentos capitalistas. A *natureza,* deste modo, tem se mantido – em níveis provavelmente crescente à se considerar os crescentes riscos ambientais – irredutível à sua plena apropriação aos moldes capitalistas. Além disso, a garantia da propriedade das áreas a serem exploradas tem historicamente dependido da pesada intervenção dos Estados.

A *moeda*, a mais fictícia das mercadorias, já nos alertava Marx, é uma ficção explícita, uma convenção cuja aceitação social enquanto meio de pagamento, reserva de valor e meio de troca (interna ou externa) depende de uma série razoável de fatores econômicos e extra-econômicos, alguns dos quais alicerçam as sociedades. Assim, apenas para mencionar rapidamente três exemplos em que fatores extra-econômicos modelam ou interferem no funcionamento dos sistemas monetários, é reconhecido que conflitos sociais ou conflitos distributivos convertidos em processos inflacionários corroem a capacidade das moedas expressarem os preços relativos dos produtos e serviços numa determinada economia; que avaliações negativas de agências de análise de risco podem destruir a estabilidade de moedas nacionais, induzindo violentos ataques especulativos que redundarão em necessárias intervenções das autoridades monetárias; da mesma forma que problemas climáticos que afetem a produção de alimentos geram distorções inflacionárias e pressões sobre o crédito. Os sistemas monetários em que as moedas funcionam em suas funções clássicas são instituições fortemente moldadas por fatores extra-econômicas (em especial aqueles asseguradas pelos Estados nacionais), assim como por expectativas e níveis de confiança individual

---

[19] Jessop utiliza alternadamente os termos Land ou Nature para caracterizar o conjunto de dotações naturais (existentes acima ou abaixo da superfície da terra) e suas capacidades produtivas em contextos específicos. Preferi utilizar o termo natureza por ser mais abrangente e adequado para esta definição no atual contexto.

e coletiva e mecanismos de sanção que estão, por assim dizer, aquém ou além de parâmetros abstratos como o poder de compra da moeda nacional ou as margens cobradas para a convertibilidade de uma moeda em outra(s).

O *conhecimento*, nos recorda Jessop, é antes de mais nada um recurso comum, produzido coletivamente com base em aprendizados individuais, organizacionais e coletivos, em diferentes horizontes temporais e em variados contextos – comerciais e fundamentalmente não comerciais. Como um bem comum, coletiva e cumulativamente constituído, o conhecimento, por definição, não é escasso e o conhecimento somente adquire sua feição mercantil na medida em que agressivas intervenções econômicas e extra-econômicas tornam, ficticiamente, o conhecimento coletivamente produzido em bem escasso e o seu acesso possível apenas mediante pagamentos (na forma de royalties, licenças, reservas de direito autoral, mensalidades escolares etc.). A transformação do conhecimento em mercadoria disponível para compra e venda representa uma profunda reorganização social em curso. (Jessop, op. cit. 15)

O terceiro fator estrutural está associado à contradição básica identificada por Marx na forma mercadoria enquanto valor de uso e valor de troca, e a possibilidade de *todas* as diferentes mercadorias não se realizarem nos mercados (não completarem seu ciclo enquanto mercadorias destinadas à compra e venda). É com base nesta contradição fundamental da forma mercadoria que Marx desenvolve sua leitura sobre a dinâmica do capitalismo, incluindo as necessárias crises periódicas para eliminar capitais excedentes, promover novos ciclos de concentração econômica e fortalecer capitais ou setores menos expostos ou com maior desenvolvimento tecnológico. Jessop sugere (uma sugestão, ressalte-se, já presente em Marx) que esta contradição básica está presente, de forma diferenciada, porém interconectada, em todas as formas de capitais e que estas tendências à crise impactam diferentemente sobre as diferentes frações de capital e sobre os diferentes estratos de trabalho, em diferentes tempos e lugares.

Numa das passagens mais instigantes de sua análise, Jessop explicita algumas das contradições dialéticas suscitadas pela apropriação capitalista de uma série de instituições sociais:

> Deste modo, o capital é tanto um valor abstrato em movimento (especialmente na forma de lucros realizados disponíveis para reinvestimento) quanto um estoque concreto de capital já investido –

> em tempos e lugares específicos – em busca de valorização; o trabalhador é tanto uma unidade abstrata de força de trabalho substituível por outra unidade semelhante (ou, de fato, por outros fatores de produção) e um indivíduo concreto (ou, de fato, um membro de uma categoria concreta de trabalhadores) com habilidades, conhecimentos e capacidades criativas específicas; o salário é tanto um custo de produção quanto uma fonte de demanda; a moeda funciona como moeda internacional intercambiável por outras moedas (idealmente num espaço sem Estados) e também funciona como moeda de circulação no interior de sociedades nacionais e, deste modo, sujeitas a alguma forma de controle estatal; terra [natureza] funciona tanto como uma forma de propriedade (baseada na apropriação privada da natureza) utilizada em termos de expectativas de rendimentos na forma de rendas, assim como um recurso natural (modificado por ações passadas) mais ou menos renovável e reciclável; conhecimento é tanto a base para os direitos de propriedade intelectual como um recurso coletivo (os conhecimentos coletivos). No mesmo sentido, o Estado não é somente responsável por assegurar certas condições cruciais para a valorização do capital e para a reprodução da força de trabalho como mercadoria fictícia, mas também tem responsabilidades gerais pela manutenção da coesão social numa formação social socialmente dividida e plural. Por sua vez, a taxação é tanto uma dedução improdutiva dos rendimentos privados (lucros da empresa, salários, juros, rendas) e um meio de financiar investimentos e consumos coletivos para compensar 'falhas de mercado'. E assim por diante. (Jessop, op. cit, 19-21)[20]

Em conjunto, estes fatores e estas contradições estruturais implicam que o capital enquanto relação social não pode se reproduzir exclusivamente por meio de operações exclusivamente mercantis. Mas que disso não se conclua, pondera Jessop, que o capitalismo tende a um fim único e determinado: o capital é uma relação social mediada por regulações, e como tal, suas possíveis crises, assim como suas redefinições são

---

[20] "Thus productive capital is both abstract value in motion (notably in the form of realized profits available for reinvestment) and a concrete stock of already invested time- and place-specific assets in the course of being valorized; the worker is both an abstract unit of labour-power substitutable by other such units (or, indeed, other factors of production) and a concrete individual (or, indeed, a member of a concrete collective workforce) with specific skills, knowledge and creativity; the wage is both a cost of production and a source of demand; money functions both as an international currency exchangeable against other currencies (ideally in stateless space) and as national money circulating within national societies and subject to some measure of state control; land functions both as a form of property (based on the private appropriation of nature) deployed in terms of expected revenues in the form of rent and as a natural resource (modified by past actions) that is more or less renewable and recyclable; knowledge is both the basis of intellectual property rights and a collective resource (the intellectual commons). Likewise, the state is not only responsible for securing certain key conditions for the valorization of capital and the reproduction of labour-power as a fictitious commodity but also has overall political responsibility for maintaining social cohesion in a socially divided, pluralistic social formation. In turn, taxation is both an unproductive deduction from private revenues (profits of enterprise, wages, interest, rents) and a means to finance collective investment and consumption to compensate for 'market failures'. And so forth."

objetos de acirradas disputas (provavelmente cada vez mais acirradas), resultando num processo aberto, sem *telos*, e em constante alteração, nos diferentes contextos e períodos históricos. Pelas mesmas razões que não se pode atribuir um fim único para o capitalismo, não se pode inferir nenhuma determinação em última instância aos fatores econômicos; a economia capitalista é insuficiente para sobredeterminar as demais dimensões da vida social: (...) é precisamente porque o capitalismo não pode assegurar somente por meio das forças de mercado todas as condições necessárias para a sua própria reprodução que ele não pode exercer qualquer sorte de determinação econômica em última instância sobre o resto da formação social. (Jessop, 2002:11)

A economia capitalista é, pois, *estruturalmente vinculada* (*structurally coupled*) ao "mundo da vida" e aos demais sistemas – e às suas respectivas lógicas operacionais, racionalidades e campos de conflitos. Contudo, as relações entre a economia capitalistas (e suas lógicas de atuação, seus critérios, seus imperativos, suas necessidades, suas contradições, seus meios de exercer hegemonia etc.) e os demais sistemas e o mundo da vida se estabelecem por meio de relações de poder observadas, no esquema de Jessop, por meio de quatro categorias: determinação econômica, dominação ecológica, dominação econômica e hegemonia burguesa. Em seu conjunto, elas constituem a *societalização burguesa (bourgeois societalization)*, ou seja,

> (...) a subordinação relativa de toda uma ordem social à lógica e às necessidades de reprodução da acumulação de capital. [A societalização burguesa] pode ser descrita como 'a conversão da economia de mercado numa sociedade mercantil' (Polanyi 1944); como o desenvolvimento de um 'bloco histórico' entre a base econômica, a superestrutura jurídico-política e formas de consciência (Gramsci 1971); ou como a ascensão de uma 'civilização burguesa'.] (Jessop, 2002:23)[21]

Como se pode perceber, as relações entre a economia e os demais sistemas e o mundo da vida necessitam ser melhor explicitadas já que alternadamente parece haver tanto a determinação econômica quanto a defesa de que não há este tipo de determinação. Para compreendermos um pouco melhor esta questão se faz necessário que

---

[21] "(…) *the relative subordination of an entire social order to the logic and reproduction requirements of capital accumulation. This could be described as 'the embedding of the market economy in a market society' (Polanyi 1944); as the development of an 'historic bloc' between the economic base, juridico-political superstructure and forms of consciousness (Gramsci 1971); or as the rise of a 'bourgeois civilization*". (Jessop, 2002:23)

observemos com alguma atenção as quatro categorias indicadas acima pelas quais se expressam as relações entre a economia, os demais sistemas e o mundo da vida.

Comecemos com a sua definição do princípio da *determinação econômica*. Por esta categoria Jessop entende a primazia da produção no circuito do capital como um todo, isto é, a necessidade lógica de que os valores devem ser antes de tudo criados para então serem distribuídos e apropriados nos mercados. [22] Afirmar que não há um papel determinante da economia ou dos aparatos tecnológicos em primeira, em última ou em qualquer instância intermediária não significa, argumenta Jessop, desconsiderar a relevância das forças produtivas no interior do processo econômico como um todo: o primado da produção em relação às demais fases do processo capitalista implica o primado do capital produtivo (que não deve ser reduzido exclusivamente ao capital industrial) em relação aos capitais financeiro ou comercial. Exatamente porque o capital produtivo encontra-se no epicentro do circuito de produção e acumulação é que há uma dependência das demais frações de capital para com a continuada valorização do capital produtivo. Se esta análise for correta, isso apresenta significativas implicações também para a atuação dos Estados capitalistas, que deveriam, pois, zelar predominantemente pela melhor acumulação do setor produtivo. Perceba-se que há concordância entre os entendimentos de Jessop e o de Wallerstein sobre o primado da produção, do mesmo modo que se verifica também a concordância de ambos na recusa de qualquer preponderância das inovações tecnológicas como fator propulsor de uma nova fase do capitalismo ou da globalização.

O *domínio ecológico*, por sua vez, refere-se à capacidade estrutural e/ou estratégica de um determinado sistema, no interior de uma ecologia auto-constituída de sistemas, imprimir sua lógica de desenvolvimento sobre as operações dos demais sistemas envolvidos mais do que estes sistemas são capazes de imporem suas lógicas sobre as operações do sistema dominante. (Jessop 2002:25) O *domínio ecológico* é sempre, complementa Jessop, diferencial, relacional e contingente. Deste modo, um sistema (militar ou financeiro, por exemplo) pode ser mais ou menos ecologicamente dominante; esta dominação se expressará de modo diferenciado em cada um dos sistemas e nas

[22] Considero que o autor poderia ter adotado a expressão *primado da produção* para denominar este princípio ao invés de *determinação econômica,* evitando deste modo a possível confusão com a determinação econômica em última instância que o autor tanto tenta evitar.

diferentes esferas ou aspectos do mundo da vida; ademais, este *domínio* sempre dependerá do desenvolvimento do conjunto do ecossistema social. Além disso, um contexto de dominação não implica que os sistemas ou as esferas do mundo da vida afetados não tentarão reverter, brecar ou orientar a dominação em curso e, inclusive, outros sistemas podem obter uma preponderância temporária em resposta a contextos de crise. Cada sistema é simultaneamente autônomo em termos operacionais, e substantivamente interdependente com os demais sistemas e o mundo da vida. (Jessop, 2002:28)

Já o conceito de *dominação econômica,* tal como apresentado por Jessop, apresenta duas dimensões. A primeira, interna ao sistema econômico, diz respeito à capacidade de uma determinada fração de capital impor seus interesses imediatos sobre outras frações, sem considerar os interesses dos demais ou mesmo às expensas desses. A segunda é externa, e refere-se à capacidade do capital em geral, de uma fração ou de um capital em particular, conduzir a evolução de outras ordens institucionais de acordo com as suas exigências de acumulação. A *dominação econômica* pode ser um elemento central da *dominação ecológica* exercida pelo capitalismo, e pode se expressar de vários modos: desde as 'greves de investimento', passando pelas ameaças de sabotagem ou de fuga de capitais como forma de obter aceitação de outros sistemas (especialmente dos Estados) para as suas demandas, ou ainda, pela extensão das relações mercantis para esferas até então não sujeitas à lógica de acumulação. (Jessop, 2002:29) É interessante observar que o conceito de *dominação econômica* pode se voltar contra o de *determinação econômica*, no sentido em que frações de capital não-produtivo (financeiro em especial) podem exercer momentânea (ou mesmo consistente) dominação sobre os demais segmentos econômicos, voltando-se contra a primazia do capital produtivo, conforme preconizado no princípio da *determinação econômica*.

Finalmente, a *hegemonia econômica* manifesta-se quando uma "*determinada estratégia de acumulação é a base para um compromisso institucionalizado entre forças sociais opostas para coordenar, governar ou conduzir atividades dentro e entre diferentes ordens institucionais em torno da busca de uma trajetória econômica específica*." (Jessop 2002: 30) O conceito de hegemonia exige, pois, a consolidação de uma determinada estratégia de acumulação e a consolidação de um compromisso

institucionalizado entre forças sociais, aspectos que vão politicamente além dos conceitos anteriores. Ressalte-se, contudo, que não há nenhuma garantia de que uma estratégia de acumulação possa ser alcançada com sucesso, aspecto que torna os resultados das lutas políticas e ideológicas em torno de projetos políticos e visões hegemônicas, e as tentativas-e-erros para se chegar a uma estratégia de acumulação, questões muito mais relevantes do que as análises deterministas costumam presumir. Este é um ponto que também o diferencia da abordagem de Wallerstein.

Como vimos, Jessop estabelece uma interpretação do capitalismo em que este sistema depende estruturalmente de fatores extra-econômicos, em particular das condições em que se estabelecem e se "equacionam" os conflitos de classe (inclusive intra-capitalistas) na consolidação de (sempre contingentes, tentativas e relacionais) estratégias de acumulação e das formas institucionais dos aparatos estatais. É esta "dependência" do capitalismo em relação a fatores extra-econômicos, aos quais o capitalismo encontra-se *structurally coupled,* que não permite que o círculo da determinação econômica se feche, apesar de suas fortes tendências ou aspirações nesta direção. Outros sistemas e o mundo da vida, assim como, as próprias contradições e limites das estratégias dominantes reestabelecem continuamente as condições que relativizam a *dominação ecológica* e a hegemonia de uma *civilização burguesa*. O círculo da dominação econômica não consegue se fechar: tanto a economia política do capitalismo em seus fundamentos cruciais não o permite, quanto o seu próprio sucesso é contraditório e sujeito a crises.

4.3.2 Modo de regulação, regime de acumulação e *concerto social*

A reprodução do capital e a sua operacionalização cotidiana, individual ou agregada, implicam, pois, a consolidação de um *concerto social (social fix)* que possibilite assegurar uma coerência estrutural relativamente durável entre um *regime de acumulação* e um *modo de regulação* para administrar as contradições e os dilemas próprios das relações capitalistas num determinado tempo e espaço. A consolidação de um *concerto social* – e este é um argumento forte e característico de Jessop – implica o estabelecimento de uma *hierarquia* específica das formas estruturais das sociedades em que a societalização burguesa tenha imprimido sua racionalidade. Esta *hierarquia* implica que *certas* formas estruturais, em detrimento de outras, passam a ser regularizadas de um determinado modo, dentre modos alternativos. Tal *hierarquia*

impacta toda a arquitetura institucional de relacionamento entre o Estado e o capitalismo e acaba por moldar toda a lógica do concerto social constituído num determinado tempo e espaço. O autor argumenta que o Fordismo Atlântico, por exemplo, caracterizou-se por colocar no cume desta hierarquia a regulação dos salários e da moeda, enquanto que o pós-Fordismo tratará de dar ênfase à regulação do conhecimento. Do mesmo modo, economias de mercado liberais tendem a regular o trabalho enfatizando o seu viés como um custo de produção e um fator de trabalho substituível, enquanto que economias capitalistas mais coordenadas tendem a priorizar a força de trabalho como uma fonte de demanda agregada e a interpretá-lo sob a égide do conceito de "capital humano". (Jessop op. cit. 49)

Além disso, conforme argumento já apresentado, entre outros, por Dahl (1999) e Van Gelderen (2003), o capitalismo teria representado o declínio das cidades como centros decisórios prioritários, marcando a ascensão da hegemonia dos Estados territoriais nacionais. Neste movimento, na leitura de Jessop, o New Deal teria representado – portanto, sob a hegemonia do hoje globalizante EUA – o modelo e a vanguarda da afirmação das economias nacionais como escopo e os Estados nacionais como agentes dos *concertos sociais* do Fordismo Atlântico. Os *trinte glorieuse* representariam, pois, o ápice do movimento de afirmação (contingente) dos Estados nacionais como os principais centros decisórios para a construção dos arranjos necessários para a acumulação capitalista. (Jessop op. cit. 68) Os concertos sociais representam, em síntese, a convergência entre um regime de acumulação e um modo de regulação, dotados de uma hierarquia das formas estruturais que, dialeticamente, sintetizam-moldam as interações entre Estado e capitalismo, no âmbito de um determinado território e por um determinado período histórico.

4.3.3 O Estado capitalista e suas funções

Os Estados não são, portanto, para a perspectiva de Jessop, instituições secundárias, destinadas a *interferirem* – equivocadamente – nas atividades auto-suficientes das forças de mercado, como avaliam os economistas do liberalismo clássico e ainda mais agudamente seus pares neoliberais contemporâneos. Considerar teoricamente, a partir de Poulantzas, os Estados como uma *relação social* implica compreender que o exercício dos poderes de Estado reflete uma *determinada forma de condensação* do balanço dinâmico de forças existentes na sociedade, que é, por sua vez,

institucionalmente mediada pelos aparatos estatais e suas *seletividades estratégicas* estruturalmente inscritas. Desta perspectiva, Jessop define o Estado como um *conjunto relativamente unificado de instituições, organizações, forças sociais e atividades socialmente enraizadas, socialmente reguladas e estrategicamente seletivas, organizadas em torno ou envolvidas em construir decisões legalmente seguidas por uma comunidade política imaginada*. (Jessop. op. cit. 40) Ao considerar as *seletividades estratégicas* como os modos com que os Estados exercem diferentes restrições *sobre as habilidades e capacidades das diferentes forças políticas para perseguirem determinadas estratégias e interesses em contextos espaço-temporais específicos por meio do acesso e/ou controle de determinadas capacidades estatais*, Jessop relativiza o próprio poder dos dirigentes estatais para tomarem decisões: estas dependem e são constrangidas por forças e poderes que existem e operam além das fronteiras formais dos Estados. Neste sentido, a advertência metodológica de Jessop é bastante precisa: embora a constitucionalização e a centralização do poder de Estado possibilite que a responsabilidade por determinada decisão seja atribuída a aparatos e a dirigentes públicos formalmente investidos, isso não deve conduzir-nos a *fetichizar* esta fixação da responsabilidade política formal em personalidades ou agências específicas. Antes, se o Estado deve ser entendido como relação social, deveremos, então, sempre buscar traçar a *circulação do poder* que se estabelece por meio de um conjunto mais amplo e complexo de relações sociais mantido tanto dentro quanto fora dos gabinetes oficiais. Tanto o capitalismo deve ser compreendido como *estruturalmente vinculado* a fatores extra-econômicos, como os Estados capitalistas devem ser, correlatamente, compreendidos em suas interações sociais que se estendem além das suas fronteiras jurídico-formais, vinculado a fatores “extra-políticos”.

A imbricação entre capitalismo e Estados nas sociedades contemporâneas é, deste ponto de vista, estrutural. Na medida em que os capitais individuais competem por margens crescentes de lucros, agem fundamentalmente em benefício próprio e buscam evitar qualquer forma de moderação em suas ações, manifesta-se uma evidente propensão para que não se sintam motivados a investirem recursos em atividades que não representem seus interesses individuais imediatos, mesmo que em atividades ou processos absolutamente necessários para a reprodução econômica. As “falhas de mercado”, lembra-nos Jessop, aparecem a todo o instante, em diferentes *loci*. Caso, por

hipótese, retirássemos os Estados nacionais do circuito, não seria nada garantido que condições absolutamente necessárias para a reprodução do capital ou para a reprodução/coesão social seriam alcançadas exclusivamente pelos operadores de mercado. Certas dimensões coletivas necessárias à acumulação de capital, como um sistema monetário minimamente confiável, um sistema de leis, mecanismos de garantia dos contratos e da propriedade, a reprodução da força do trabalho como mercadoria fictícia, as condições e regras para transformar o conhecimento em mercadoria ou a oferta de bens públicos e infra-estruturais em quantidade, qualidade e preços adequados, para mencionar algumas, certamente estariam ameaçadas, e com elas a própria manutenção da acumulação em moldes capitalistas.

Do ponto de vista das condições de reprodução e coesão social numa sociedade cuja racionalidade capitalista já exerça algum tipo de hegemonia ou dominação, em que, portanto, o assalariamento da força de trabalho seja a forma de mediação preponderante para a inserção social da maioria do contingente populacional, a retirada do Estado deixaria um vazio estrutural para a garantia de aspectos básicos do dia-a-dia da vida social. Manter aspectos centrais para a reprodução da força de trabalho necessária à acumulação capitalista, observa Jessop, não é algo que empresários e trabalhadores – por meio de suas associações de classe ou por seus esforços individuais – conseguem resolver por si próprios; para piorar, embora estejam numa posição político-institucional muito mais adequada, não há nenhuma garantia de que os Estados consigam fazê-lo.

Observando mais de perto, Jessop identifica três características que atuam contra uma relação harmoniosa entre o capital e o trabalho e, portanto, entre os capitalistas e os trabalhadores para resolverem por eles próprios a reprodução da força de trabalho nas condições almejadas pelo capital. A primeira característica é que não há garantia do provimento das *habilidades para o trabalho* (incluindo habilidades específicas e genéricas para o trabalho, certos parâmetros de conhecimentos, dedicação para o trabalho etc.) nas condições almejadas pelo capital, seja porque os trabalhadores e seus dependentes são livres para despenderem seus ganhos da forma que melhor entenderem sem levar em consideração as necessidades do capital, seja porque podem ser inábeis para fazê-lo (mesmo que sinceramente queiram e invistam seus recursos e seu tempo para tal), seja ainda porque os trabalhadores podem incorporar padrões de

consumo prejudiciais, para si próprios, para os seus empregos e principalmente para os lucros de seus empregadores – ainda que este consumo represente ganhos evidentes para certas frações de capital. Disso resulta que os trabalhadores podem entrar ou se manter no trabalho em condições não favoráveis para a sua contínua e/ou máxima valorização/expropriação.

A segunda característica consiste no fato de que a propensão dos empresários investirem na formação do "seu" *capital humano* é notavelmente menor do que a tendência a ampliarem a exploração do trabalho por meio de técnicas clássicas como o aumento da jornada de trabalho, a incorporação de novas tecnologias, a redução marginal do salário em relação à elevação da produção e da produtividade ou pela adoção de sistemas super-estressantes de metas e indicadores de desempenho. Para os trabalhadores, esta tendência tem historicamente significado superexploração e exposição à acidentes e à doenças relacionados ao trabalho. Do ponto de vista macro-social, esta tendência tem significado o sub-investimento em educação e em treinamento (e, acrescentaria, em remuneração e em outros aparatos institucionais, como maior estabilidade no emprego e participação nos lucros, que poderiam resultar em maiores estímulos à formação). Este problema, sintetiza Jessop, está relacionado a uma dupla contradição: a primeira, entre a força de trabalho compreendida enquanto um fator de produção como outro qualquer, composto por "peças" substituíveis, de um lado, e, de outro, a força de trabalho compreendida como um conjunto específico de competências e de habilidades; e a segunda contradição, entre os salários compreendidos como custo de produção, de um lado, ou compreendido como fonte de demanda agregada, de outro. Contradições que, do ponto de vista do empresário individual, provavelmente penderão para o lado da fórmula "redução de custos do fator trabalho" – aspecto em que, convenhamos, temos sido secularmente exemplares no Brasil.

A terceira característica relaciona-se às dificuldades que os trabalhadores encontram para defenderem seus interesses coletivos, considerando-se tanto as suas necessidades de consumo privado e a sua exploração no processo de trabalho, especialmente onde o contingente de desempregados e de trabalhadores empregáveis é grande. O fato, em síntese, é que nem os trabalhadores nem os capitais individuais

conseguem lidar adequadamente com estes dilemas - questão, contudo, que não garante que os Estados possam, devam ou intentem fazê-lo. (Jessop, 2002:45-7)[23]

Há uma série de formas pelas quais os Estados capitalistas intervêm para a reprodução econômica e social. Em termos abstratos, o suporte dos Estados para a acumulação do capital e a reprodução social pode ocorrer por meio da força, da lei e da regulação, da moeda, de bens e serviços, de conhecimento ou de "persuasão moral". Os Estados podem, deste ponto de vista, atuar em quatro níveis – *meta, macro, meso* e *micro* – de intervenção política. As *metapolíticas* dirigem-se a uma ampla variedade de fatores extra-econômicos que impactam na competitividade e na reprodução sistêmica (por exemplo, as condições gerais de educação ou de cuidados para com idosos e aposentados). As *macropolíticas* dirigem-se às condições gerais externas para a garantia da produção e para a provisão das condições gerais de produção (por exemplo, o suprimento adequado de infra-estrutura e de força de trabalho, ou de um sistema racional-legal coerente com a acumulação). As *mesopolíticas* referem-se às políticas que afetam setores ou segmentos e/ou a territórios específicos dentro do sistema econômico, enquanto as *micropolíticas* afetam as unidades econômicas, tais como famílias, firmas ou aos trabalhadores individuais. (Jessop, op. cit. 44)

Em seu percurso para a compreensão do funcionamento dos Estados, Jessop apresenta um conjunto característico de funções do tipo de Estado capitalista:

1. Assegurar as condições gerais externas para a acumulação de capital tais como uma ordem legal-racional e de proteção dos direitos de propriedade;

2. Assegurar a mercantilização fictícia da natureza, da moeda, da força de trabalho e do conhecimento, modulando as suas subseqüentes re-mercantilizações à luz das formas variáveis de eclosão das contradições estruturais do capital e dos dilemas estratégicos e do balanço de forças contestatórias à extensão e às conseqüências dessas mercantilizações fictícias. Em relação à força de trabalho, isso implica gerenciar a oferta de força de trabalho e os termos das relações de emprego.

---

[23] Chamo a atenção ao fato de que Jessop não faz menção a outras dimensões também absolutamente relevantes para a coesão/reprodução social que estão parcialmente "fora" das relações capital-trabalho, como as questões relacionadas à segurança alimentar, segurança pública, saúde, educação, seguridade social, habitação, preservação ambiental e às inúmeras questões associadas ao mundo da diversidade cultural.

3. Assegurar os direitos e capacidades do capital para controlar a força de trabalho no processo de trabalho e regular os termos e as condições das relações capital-trabalho no mercado de trabalho e no processo de trabalho.

4. Definir as fronteiras entre a economia e os fatores extra-econômicos e modificar as conexões entre as pré-condições econômicas e extra-econômicas da acumulação de capital à luz das formas variáveis de competição, e à luz da resistência à colonização dos fatores extra-econômicos pela lógica do capital.

5. Promover a provisão das condições gerais de produção, especialmente de infra-estrutura intensivas em capital, com longo tempo de maturação, adequado para um determinado estágio de e/ou variedade de capitalismo.

6. Gerenciar a contradição fundamental entre a natureza social das forças produtivas e a natureza privada e competitiva das relações sociais de produção e de apropriação da mais-valia do trabalho.

7. Articular os processos interligados de des- e re-territorialização e de des- e re-temporalização associados à redefinição dos arranjos espaço-temporais necessários para o estabelecimento de períodos relativamente estáveis de acumulação.

8. Monitorar as repercussões políticas e sociais resultantes das formas variáveis de emergência dos dilemas e contradições capitalistas e em como estas contradições e dilemas são mediadas através de formas específicas de organização política e de mobilização social. (Jessop, op cit. 44)

O tipo de Estado capitalista que emerge da abordagem de Jessop é o de um Estado que cumpre, pois, uma série de funções de mediação e de recomposição das condições gerais para a acumulação privada. Mais do que um Estado dominado por uma ideologia liberal (e não que ele não o seja ou não o possa ser), há determinações estruturais, fundantes, que tendem a moldar o Estado em formações sociais onde o capitalismo tenha se constituído como modo de societalização dominante. O grau de modelagem que estas determinações provenientes da incompletude do capital irão impor aos Estados depende de variáveis políticas, econômicas e sociais. Não está dado que os Estados assumirão esta ou aquela forma institucional; antes, há, por assim dizer, inclinações estruturais que assumirão esta ou aquela configuração, a depender de fatores como o grau de organização das forças políticas, o grau de amadurecimento das

forças produtivas, as formações institucionais herdadas, certas características da constituição do mundo da vida dentre outros fatores similares. Os Estados nacionais, particularmente para os países do capitalismo central, serão as resultantes destes encontros entre as exigências do capitalismo intrinsecamente incompleto e as suas especificidades político-institucionais, culturais e sociais históricas.

Vejamos a seguir como Jessop aborda o tipo de Estado capitalista que emergiu nas formações sociais do chamado Fordismo Atlântico, a que o autor tem chamado de *Keynesian Welfare National State* (KWNS). Farei esta exposição de modo bastante sucinto, considerando que esta tese está mais interessada em reter as transformações ou possíveis transformações que os KWNSs estariam passando, as possíveis causas dessas transformações e os seus impactos sobre a democracia.

4.3.4 O Fordismo Atlântico e os Estados Nacionais Keynesianos de Bem Estar

Sem maiores preocupações em enfrentar a questão sobre como o Fordismo Atlântico se relaciona com a dinâmica capitalista e social do "resto do mundo", Jessop define o Fordismo Atlântico como um *regime de acumulação* fundado num circuito *virtuoso* e *autocentrado* de produção e de consumo de massa assegurado por um *modo de regulação* específico que se traduziu de modo discursivo, institucional e prático nos Estados Nacionais Keynesianos de Bem Estar (KWNS, na sigla em inglês). Esta é a sua unidade de análise. Como tal, o Fordismo Atlântico pode ser observado em ao menos cinco dimensões (da mais especifica à mais geral), enquanto (a) um *processo de trabalho*, que assumiu uma determinada configuração na divisão técnica e social do trabalho; (b) enquanto um *regime de acumulação*, dimensão que compreende um regime macroeconômico que sustentou um padrão de crescimento estruturalmente coerente; (c) um *modo de regulação*, ou seja, um "conjunto de normas, instituições, formas organizacionais, redes sociais e padrões de conduta que mantém e 'guiam' um determinado regime de acumulação"; (d) um *modo de societalização*, ou seja, um "padrão de integração institucional e de coesão social que complementa o regime de acumulação dominante e seu modo de regulação econômica, assegurando deste modo as condições de dominação em toda a sociedade" e; (e) uma *formação social*, caracterizada pela correspondência contingente entre as dimensões anteriores. (Jessop, op.cit. 56)

Enquanto um tipo especifico de *processo de trabalho*, o Fordismo Atlântico se fundamenta num sistema de produção em massa – a principal fonte do seu dinamismo econômico – operada em linhas de montagem por trabalhadores semi-qualificados. Enquanto um *regime de acumulação*, o crescimento macroeconômico do Fordismo Atlântico envolve um ciclo virtuoso fundado em produção em massa, produtividade crescente associada à economias de escala, ganhos crescentes em decorrência das elevações da produtividade, crescimento da demanda por produtos de massa promovidos pelo aumento dos salários, aumento dos lucros sobre a plena utilização da capacidade instalada e investimento crescente em técnicas e equipamentos para a produção em massa.

Enquanto um modo de *regulação econômica*, o Fordismo Atlântico apresenta cinco formas estruturais de regulação: (i) a forma empresarial e de competição, que envolve aspectos como a separação entre propriedade e controle de grandes corporações sujeitas ao controle central. (ii) As relações salariais, que compreendem o reconhecimento por parte das grandes corporações e do Estado da legitimidade do sindicalismo e das negociações trabalhistas responsáveis, assim como do reconhecimento pelos trabalhadores do direito de gestão por parte dos empresários, proporcionando um contexto em que os salários são indexados aos ganhos de produtividade e à inflação. (iii) A política de crédito e de expansão monetária orientadas para assegurar a demanda agregada efetiva nas economias nacionais e a socialização das perdas num contexto expansivo e de baixa inflação. (iv) A atuação e a forma institucional dos Estados, que em seu formato KWNS contribui para este *delicado equilíbrio* [virtuoso], entre outros aspectos melhor abordados a seguir, auxiliando a integrar o circuito de produção e de consumo (e lidar com a contradição básica entre valor de uso e valor de troca), a administrar/mediar os conflitos entre capital e trabalho, particularmente no tocante ao ganhos individuais e sociais, assim como, por meio da oferta de serviços públicos em escala nacional e do emprego público. (v) Na medida em que os regimes internacionais de segurança, comércio, investimentos, energia, monetário e de segurança são orientadas pelas condições econômicas e políticas do Fordismo Atlântico, eles servem para sustentar os regimes de acumulação fordista nas economias nacionais. Sob a hegemonia norte-americana, os regimes internacionais em

operação no período contribuíram para uma expansão ordenada do comércio e dos investimentos internacionais no mercado capitalista mundial.

Enquanto um *padrão geral de organização social (societalização*), o Fordismo, segundo Jessop, está associado à dependência de salários individuais ou sociais por parte dos trabalhadores para satisfazer suas necessidades *do berço ao túmulo,* ao consumo crescente de mercadorias padronizadas de consumo de massa, à atuação de Estados (burocratizados) na oferta de produtos e serviços coletivos e de massa, a gestão dos conflitos capital/trabalho e de outros que advém do próprio Fordismo, dentre outras frentes de intervenção dos Estados. Além desses, Jessop ressalta o papel das cidades e dos subúrbios como espaços privilegiados para o padrão de consumo e de estilo de vida do Fordismo, que configurariam, em síntese, uma *sociedade urbano-industrial, assalariada, de classe-média.* (Jessop, 2002: 56-8)

4.3.5 Os Estados Nacionais Keynesianos de Bem Estar (KWNS)

Jessop constrói o seu conceito de KWNS; para tanto, cada um dos seus quatro termos deve ser considerado para a compreensão do tipo de Estado capitalista que emerge nos países do Fordismo Atlântico. Estes Estados foram *keynesianos* na medida em que buscaram assegurar o pleno emprego por meio de instrumentos de gestão orientados ao fortalecimento da demanda numa economia nacional considerada relativamente fechada. Os KWNSs buscaram, pois, ajustar a demanda aos patamares exigidos pela orientação das empresas para a oferta da produção em massa do fordismo. Foram de *bem estar* na medida em que buscaram, particularmente, regular as negociações coletivas dentro de limites coerentes com o pleno emprego, promover formas de consumo favoráveis ao modo de crescimento fordista e buscaram generalizar as condições institucionais para o consumo de massa para além dos trabalhadores masculinos; esta forma de atuação dos Estados foi tão marcante, recorda-nos Jessop, que levaram a Berthil Ohlin a considerar que o modelo sueco de bem-estar tratou de nacionalizar não os meios de produção, mas o consumo. (citado por Jessop, op. cit 59-60)

Em terceiro lugar, o KWNS foi *nacional* na medida em que, entre outros aspectos: (i) foram os Estados nacionais – e não outros *loci* de poder formal – os principais responsáveis pela condução de questões cruciais para a consolidação nacional, como

os assuntos relacionados à população, à cidadania, à migração e à defesa territorial;[24] (ii) as economias nacionais, presumidas como relativamente fechadas e consideradas a partir de seus agregados (nacionais) é que foram os objetos de intervenção das estratégias e dos instrumentos de regulação econômica de Estados nacionais, enquanto que as economias locais ou regionais foram consideradas subunidades ou tratadas como menos importantes (na maior parte das vezes, assumidas como conseqüências do desempenho nacional); (iii) foram os Estados nacionais que assumiram as principais atribuições na condução das políticas keynesianas de bem-estar em diferentes escalas do território; (iv) os principais sujeitos das políticas sociais e de bem estar foram os cidadão residentes no país, seja considerados como indivíduos ou como mantenedores/integrantes de lares/famílias; e (v) os eixos de lutas pela hegemonia política foram eminentemente de natureza "nacional-popular". Como salienta Jessop (op.cit. 60), esta "'naturalização' discursiva e institucional da economia nacional e do Estado nacional esteve ligada [...] ao fechamento relativo das economias no pós-guerra em processo de reconstrução com base na produção e no consumo em massa. Este período marca o apogeu da forma Estado nacional na Europa como um *container* de poder econômico, político e social, com o seu ápice ocorrendo no final dos anos 1960 depois do sucesso do Plano Marshall e o desenvolvimento da CE no período 1945-68".

Por fim, os KWNS foram *estatistas* na medida em que foram as instituições estatais os principais complementos às forças de mercado no regime de acumulação fordista e também desempenharam papel crucial junto às instituições da sociedade civil (Jessop, op. cit. 61). Considerando as falhas de mercado no preenchimento de uma série de aspectos para a reprodução econômica e social, os KWNSs foram *chamados* recorrentemente para complementar a ação incompleta e insatisfatória dos mercados: foi esta *economia mista* que proporcionou o *centro de gravidade* para a regulação econômica, política e social no período fordista. (Jessop, op. cit. 61)

Observando mais de perto os KWNSs dos países do Fordismo Atlântico, e tendo por base um razoável debate com a taxonomia já consagrada de Esping-Andersen (1990),

[24] Observa Jessop que, como cada uma destes temas apresenta questões raciais, étnicas e de gênero, os Estados nacionais e o sistema interestatal internacional foram decisivos na reprodução de formas especificas de dominação racial, étnica e patriarcal. O mesmo pode ser dito sobre o funcionamento dos organismos internacionais.

Jessop classifica os países da Europa e da América do Norte em quatro regimes de atuação dos Estados de bem estar.[25]

Os *regimes liberais de bem estar (liberal welfare regimes)* seriam aqueles regimes capitalista marcados por regulações de mercado e fundados na dimensão (cálculos, tempos, racionalidade) financeira (*finance-based economies*), nos quais o conceito monetário do capital tende a dominar.

Os *regimes social-democratas de bem estar* (*social democratic welfare regimes)* seriam aqueles associados à economias pequenas e abertas, dotadas de um forte setor exportador e/ou nichos de setores exportadores fordistas, orientados para o mercado, de alta qualificação, alta produtividade, altos salários e de especialização flexível.

Os *regimes corporativistas de bem estar* (*corporativist welfare regimes*), por sua vez, estariam ligados a economias maiores (abertas ou fechadas) que apresentam uma coordenação bastante próxima entre a indústria e as finanças e entre as questões que afligem as grandes indústrias e as pequenas e médias empresas, apresentam certa ênfase na produção manual qualificada e nas formas de organização do trabalho em corporações, com a presença de uma expressiva pequena-burguesia. Neste regime mais conservador, o conceito produtivo do capital tende a predominar.

Já o *modelo de bem estar dos países do sul da Europa* (*Southern European welfare model*) compreenderia aqueles países de desenvolvimento econômico tardio, em economias fordistas periféricas com amplos setores agrícolas, estruturas sociais tradicionais e capitalismo familiar. (Jessop, op. cit. 68)

Note-se que, além de não "classificar" os países do Fordismo Atlântico nestas categorias, a taxonomia apresentada por Jessop como tipo-ideais, ou seja, ciente de

---

[25] Jessop aponta outras tipologias de *welfare state*, como aquelas que enfatizam as formas de intervenção econômica e social, classificando-os em regimes de mercado social-liberal, regimes social-democráticos tripartites, regimes corporativista-conservadores, regimes dirigistas ou regimes clientelistas (note-se o termo regime); ou em termos dos mecanismos de governança, como o modelo liberal de *economia mista ou combinada* (*mixed economy*), o modelo de economia negociada, o modelo estatista ou o modelo familiar (note-se o termo modelo). Como os modelos classificatórios dependem das ênfases que são dadas em determinadas "variáveis", "dimensões" ou "fatores", pode-se propor taxonomias de acordo com as bases sociais das políticas, os vieses de gênero ou geracionais, a aplicação de parâmetros universalistas e/ou de focos em públicos-alvo, a existências e as formas de contrapartida por parte dos beneficiários, o nível de articulação e complementariedade interna, a sua efetividade em enfrentar "novas" questões (drogas, segurança pública, emprego e renda, analfabetismo tecnológico e em tecnologias de informação) etc. O enunciado destas possíveis taxonomias já nos dão alguma medida do terreno a avançar na compreensão do Estado de bem-estar brasileiro.

que não se encontram tipos puros de *welfare state* no mundo real, enfatiza três grandes variáveis, coerentes com a sua abordagem *regulacionista* sobre o papel dos Estados nos países do Fordismo Atlântico. A primeira refere-se aos padrões de relacionamento indústria-finanças e relaciona-se ao domínio relativo do conceito de 'capital-financeiro' ou 'capital-produtivo' no processo econômico (e político). O domínio do conceito de 'capital-financeiro' implica em uma atuação mais *liberal* e freqüentemente *internacionalista*, prescrevendo baixa intervenção do Estado, além do uso do parâmetro de valorização financeira como referência para a tomada de decisão em diversas iniciativas, enquanto que o domínio do conceito de 'capital-produtivo' tende a significar modos de intervenção mais afinados com a efetiva *interdependência/socialização* das forças produtivas, e mais i*ntervencionistas* em sua orientação para garantir as condições de acumulação do setor produtivo. A segunda variável relaciona-se ao ritmo e ao *timing* em que a força de trabalho "livre" emerge nos diferentes territórios, em que se desenvolve o processo de industrialização, o declínio, na Europa, dos modos de supervisão do trabalho efetuado pelas guildas e a abolição das obrigações feudais. Segundo Jessop, variáveis como estas teriam moldado, naqueles países, a *percepção cultural dominante* sobre a força do trabalho, considerando-a primeiramente, ou como um fator de produção substituível por outros, ou como um conjunto específico e distinto de capacidades criativas associadas a direitos e obrigações mútuas. Tais percepções afetam endogenamente aspectos da relação capital/trabalho tais como as instituições do mercado de trabalho, as propensões (ou não) para formas corporativistas de cooperação ou as demandas efetuadas pelo movimento trabalhista. A terceira variável decorre dos padrões de competição e/ou de cooperação *interfirmas* nos diferentes territórios (local, regional, nacional), aspecto que contribui para questões como o relativo domínio de uma determinada fração de capital ou de mecanismos mais intensivos de trocas ou de formas menos competitivas de associação empresarial para lidar com as condições de valorização do capital. (Jessop op. cit. 68-9)

Em síntese, argumenta Jessop,

> "[...] a contribuição característica do KWNS para a regulação do Fordismo Atlântico foi a sua capacidade para gerenciar, deslocar ou adiar, ao menos por um tempo, as contradições nas diferentes formas de relações de capital e seus dilemas estratégicos conforme expressos nos regimes de acumulação fordista. Estes se beneficiaram de uma matriz espaço-temporal fundada na congruência entre

> economia nacional, Estado nacional, cidadania nacional envolvendo direitos civis e políticos, sociedade nacional e nas instituições relativamente bem adaptadas para combinar as tarefas de assegurar pleno emprego e crescimento econômico e administrar os ciclos eleitorais nacionais". (Idem, ibidem, 75)[26]

É importante destacar a inserção um tanto *ad hoc* neste *arranjo espaço-temporal*, de "ingredientes" mais propriamente políticos, tais como as noções de cidadania, de direitos civis e políticos, e de ciclo eleitoral. Embora não devidamente explorada, a inserção destes componentes é importante, já que a abordagem de Jessop sobre os Estados nos países do Fordismo Atlântico nos deixa por vezes um tanto afastados da política, ou pelo menos, dos embates políticos mais intensos que certamente compõem as deliberações dos Estados. Mas, retornando à recomposição do construto analítico de Jessop sobre os Estados nacionais contemporâneos, este arranjo, assumiu como principais formas estruturais as formas salário e dinheiro; foi em torno dessas duas categorias que os KWNSs fundamentalmente se organizaram e constituíram suas características fundamentais e marcantes.

A partir da premissa de tratar os salários primeiramente como fonte de demanda e apenas secundariamente como um custo internacional de produção, a atuação dos KWNS na regulação das relações de trabalho e do salário (individual e social) foi efetuada em diversas frentes, tais como: busca de garantia e manutenção do pleno emprego; estímulo ao sindicalismo *responsável* e a legitimação da sua participação em negociações salariais e em outras pactuações de interesse coletivo; utilização das compras governamentais para sustentar ou estimular a oferta privada; oferta em escala nacional de bens e serviços públicos, inclusive como forma de redução dos custos de reprodução do trabalho; expansão do emprego público como fonte de demanda e como "estimulador" de relações de trabalho condizentes com um padrão médio de consumo; criação e ampliação de formas de salário social (em especial, salário-desemprego, aposentadoria e serviços públicos de saúde e educação); atuação decisiva para a integração entre a indústria de bens de consumo, os salários como fonte de demanda e

---

[26] "[…] the distinctive contribution of the KWNS to the regulation of Atlantic Fordism was its capacity to manage, displace or defer, at least for a while, the contradictions in the different forms of the capital relation and their strategic dilemmas as these were expressed in Fordist accumulation regimes. These benefited from a spatio-territorial matrix based on the congruence between national economy, national state, national citizenship embracing social as well civic and politic rights, and national society, and from institutions relatively well adapted to combining the tasks of securing full employment and economic growth and managing national electoral cycles. (Jessop op.cit.75)

a indústria de bens de capital, em particular, proporcionando as normas para a padronização do consumo e as condições indispensáveis de infra-estrutura (rede de eletricidade, habitações modernas, transporte) e; redução significativa da pobreza entre as famílias de trabalhadores, com a expansão progressiva dos benefícios para outras categorias sociais (em particular para os imigrantes). Em síntese, ainda que preocupados com a questão dos salários como custos de produção, Jessop avalia que os Estados do KWNS geralmente interpretaram os salários (individuais e sociais) com *negligência benigna*, proporcionando as condições para que eles fossem uma das principais fontes e se beneficiassem do ciclo virtuoso do crescimento econômico nacional. (Jessop, op.cit. 75-7) O contraste com a atuação do Estado brasileiro no período (não sem razão chamado por vezes de Estado de mal-estar social) não poderia ser mais marcante.

A outra grande base de sustentação do *concerto* constituído pelos KWNS nos países do Fordismo Atlântico foi a moeda tratada como fonte de crédito nacional para financiar a expansão do consumo e dos investimentos necessários ao crescimento nacional. Para conseguirem um melhor desempenho na condução das políticas monetária e fiscal do que os Estados do período do liberalismo concorrencial, os KWNSs, segundo Jessop, teriam se beneficiado tanto do desenvolvimento de um adequado sistema de estatísticas da macroeconomia nacional quanto da expansão continuada do orçamento público durante o período de paz.[27] O conseqüente aumento do gasto e do financiamento público, ao lado do endividamento privado e do crédito público e privado ao consumo formam as bases expansionistas para a fase de crescimento do Fordismo Atlântico, ao mesmo tempo em que este crescimento acaba legitimando novas medidas de expansão

---

[27] É interessante observar que Jessop praticamente não menciona a relevância da ascensão do keynesianismo e de suas variantes em diferentes países do mundo como um aspecto decisivo para a ascensão dos KWNSs e de suas políticas. Salvo melhor juízo, esta é mais uma das lacunas que se assomam ao tratamento secundário que Jessop dedica ao tema dos embates intelectuais e político-ideológicos na composição e execução dos programas de ação dos Estados nacionais nos países do KWNS e em qualquer outro. Se é verdade que a modernidade apresenta como uma de suas expressões o movimento de laicização dos Estados – principalmente ocidentais, também é verdade que estes passam a ser objetos das mais importantes formações político-ideológicas que emergiram no período, um aspecto tão evidente que estranha o relativo pouco tratamento do assunto na obra de Jessop. E esta ausência ocorre mesmo que o autor tenha aberto espaço ao tema em seu esquema teórico para a análise dos Estados, seja apontando o caráter discursivo da composição dos Estados (os Estados como realidades discursivamente construídas), seja reconhecendo o Estado como uma certa expressão político-institucional de relações sociais e de conflitos e disputas entre classes e grupos sociais que o conceito de hegemonia abriga.

dos direitos sociais e de redistribuição social. O fato de que, durante a fase de expansão do Fordismo Atlântico, as moedas nacionais terem sido tratadas primariamente como fonte de crédito nacional e apenas de modo secundário como meio de circulação internacional decorreu, segundo Jessop, também da combinação entre o regime monetário resultante de Bretton Woods e o regime de comércio sustentado pelo GATT. Deste modo, no contexto dos regimes internacionais de moedas, de comércio e de capitais vigentes no período do Segundo Pós-Guerra, os Estados foram muito mais abertos em suas contas de comércio do que em suas contas de capitais, além do que, exerceram controle efetivo sobre o fluxo internacional de capitais, operavam com uma taxa de câmbio fixa, porém ajustável, e lançavam uso de expressivos e – à época considerados – legítimos mecanismos de controle do comércio. De um modo geral, o compromisso dos KWNS teria sido, antes, com o padrão de emprego (o compromisso com o pleno emprego) e, portanto, de consumo doméstico, do que com algum padrão monetário (o compromisso para com alguma taxa fixa de câmbio). (Jessop, op. cit. 78)

4.3.6 O fim dos *trinte glouriese*: crises nos e dos Estados nacionais keynesianos de bem-estar.

Contudo, por mais que tenham sido bem sucedidos na construção e execução de um regime de acumulação (fordismo) e de um modo de regulação (KWNS) com suas ênfases na moeda como meio de crédito e nos salários como fonte de demanda agregada, nenhum *arranjo social* tão complexo e tão dependente de um *tênue equilíbrio* entre inúmeros fatores econômicos e extra-econômicos conseguiu manter-se imune às crises. As causas das crises do *welfare state* keynesiano, assim como os tipos ou dimensões desta crise já são razoavelmente conhecidos, e não é necessário que nos atenhamos aqui em detalhamentos excessivos. A abordagem que Jessop dá ao tema retoma um conjunto de interpretações sobre as crises do *welfare state*, principalmente aquelas desenvolvidas por James O`Connor (1973), Boyer e Durand (1997), Elmar Altvater (1993) e, especialmente, Claus Offe (1984), não sem dar ao tema a sua própria configuração intelectual.[28]

---

[28] Uma parte apreciável, embora não explicitamente reconhecida, do trabalho de Jessop decorre do seu diálogo crítico com o trabalho de Claus Offe, em particular, o conjunto de questões relacionadas à *crise da administração da crise* (ou a crise do *social fix,* nos termos de Jessop) e ao paradoxo apontado por Offe no comportamento do capitalismo sobre a sua simultânea necessidade e impossibilidade de conviver com o *welfare state*: Nos termos de Offe, "*while capitalism cannot coexist* ***with***, *neither can it exist* ***without****, the*

Vejamos alguns dos elementos da crise do *welfare state,* em suas dimensões econômica, fiscal, ambiental, política e social, destacados por Jessop. Em sua perspectiva, estes elementos estão relacionados aos limites, esgotamentos ou contradições decorrentes, tanto dos sucessos quanto dos fracassos do fordismo e dos KWNSs para lidarem, por um determinado período de tempo, com as contradições e dilemas do capitalismo no interior de economias nacionais até então tratadas como (reguladamente) fechadas.

Um aspecto central da argumentação de Jessop consiste em demonstrar que os dois fundamentos básicos dos KWNS – salário como demanda agregada e moeda como crédito nacional – foram sendo gradativamente corroídos. As moedas passam a ter um novo tratamento em decorrência tanto do crescente fluxo de moedas e quase-moedas transacionadas internacionalmente sem maiores controles dos Estados, quanto pela opção, ora relutante ora almejada, dos Estados abandonarem mecanismos de controle sobre os capitais e por adotarem um sistema de taxas de câmbio flutuante. No mesmo sentido, as empresas fordistas são pressionadas a conquistarem mercados externos para compensar os custos crescentes de novas economias de escala e a relativa saturação dos mercados internos com as mercadorias produzidas em série. Ainda, essas empresas passam a recorrer (de forma crescente) ao fluxo externo de crédito e de mercado de capitais como formas de alavancagem econômica, assim como, a recorrerem a paraísos fiscais (certamente não sem a crescente conivência de Estados nacionais) para ficarem livres de indesejadas cargas tributárias internas. [29]

---

welfare state". Não há dúvida de que a compreensão e a busca da resolução deste paradoxo é responsável por boa parte do desenvolvimento da análise de Jessop sobre o futuro do capitalismo (Jessop 1997) e do Estado capitalista (Jessop 2002) Não é à toa que Jessop encerra o seu *The Future of Capitalist State* oferecendo uma proposta de resolução deste paradoxo: o *welfare* não é "o" modo de regulação do capitalismo fordista, mas é uma forma de *concerto social,* em vias de ser substituída por outra forma, o *Schumpeterian Workfare Post-National State* momentaneamente mais adequado para lidar com as contradições e dilemas do regime de acumulação pós-fordista, mas mesmo assim, incapaz de oferecer a continuidade do regime de acumulação fundamentalmente por se orientar pelas soluções orientadas ao mercado como estratégia básica para lidar com o conjunto de contradições provocadas pelo capitalismo.

[29] A história da constituição dos chamados paraísos fiscais ainda precisa ser devidamente compreendida, de preferência, num enfoque que os integre aos mecanismos mais abrangentes, difusos e voláteis de valorização potencializados com o final do padrão ouro-dólar em 1971, a constituição do Eurodólar e com a flexibilização das regras financeiras a partir dos anos 1970. Uma questão candente é buscar compreender as razões que levaram aos Estados nacionais conviverem de forma tão negligente com a proliferação de territórios de transações financeiras e de capitais virtualmente livres (de impostos, fiscalizações, identificação de procedência, regras de movimentação, *accountability*...), como se o setor financeiro e de capitais fosse apenas mais um entre uma série de "mercados livres". Analisando a arquitetura institucional do sistema financeiro e de capitais global que emerge no período, Underhill sintetiza: "A ascensão de

As conquistas do *welfare state* em consolidar os salários individual e social (nas formas de seguro-desemprego, serviços de saúde, educação, formação profissional, pensões etc.) como fontes de demanda agregada, combinadas ao viés keynesiano de busca do pleno emprego acabam por estabelecer um novo patamar de custos para Estados e empresas. E isso ocorre no mesmo período em que os trabalhadores organizados (particularmente os trabalhadores em empresas fordistas) se fortaleceram, aumentando com isso a capacidade de greves, de enfrentamentos políticos e de resistências às tentativas de redução dos salários individuais e social.

A pressão fiscal e financeira sobre os Estados tornou-se preocupante à medida em que a crise dos KWNSs tomou contornos mais evidentes, afetando sobremaneira os níveis de emprego e de investimento, e em que passou a exercer um "efeito tesoura" sobre os orçamentos públicos: de um lado, a perda de dinamismo econômico resultando em menos investimentos, menos consumo, menos empregos, menos lucros, menos salários, portanto, diminuição da base tributária e, consequentemente, menos orçamentos, menos recursos para iniciativas anti-cíclicas etc., processo agravado ainda pela crescente possibilidade (ou ameaça) de os capitais com mobilidade escaparem da tributação interna. De outro lado, maior desemprego e queda nos investimentos privados leva a maior demanda por formas sociais/ compensatórias de salário e de emprego, maior demanda por crédito público, maior demanda por consumo público como forma de se contrapor à perda de dinamismo da economia etc.

O "efeito tesoura" resultou num crescimento maior dos gastos do que das receitas tributárias dos Estados durante as décadas de 1970 e 1980. O financiamento desses déficits públicos por meio de endividamento foi, na leitura de Jessop, uma das causas centrais dos processos inflacionários verificadas em quase todos os países da OCDE no período. De uma forma muito vigorosa, mas certamente menos violenta do que em países como Brasil, México, Argentina e Rússia, os KWNSs tiveram seus orçamentos públicos e seus respectivos Tesouros mais diretamente envolvidos nos mecanismos de

---

mercados de capital *offshore* foi um elemento crescente para a mobilidade de capitais de curto prazo no sistema monetário global, elemento que acabou por minar a capacidade de os Estados administrarem suas taxas fixas de câmbio em relação ao emergente desequilíbrio no balanço de pagamentos e aos diferentes objetivos de política monetária". (Underhill, 2000, 119) Em muitos sentidos, os mercados financeiro "normais" passam a ter que "concorrer" com os mercados offshore, e concorrer significando dizer, tornar-se o mais possível, similar aos mercados offshore.

valorização do capital. A fênix financeira, na feliz expressão de Cohen (1996), reemerge e passa a ganhar contornos e consistência institucional.[30]

A inflação passa a integrar o cenário econômico e político dos KWNSs. Sustentada na capacidade de os bancos e Estados expandirem o crédito, a inflação, no curto prazo, teria servido, segundo Jessop, para *(pseudo) validar* uma série de setores que de outro modo não seriam rentáveis, além de contribuir para manter aquecido o emprego e a utilização da capacidade instalada. No médio prazo, contudo, este cenário mudou com os efeitos negativos da *estagflação*. Como um importante mecanismo de transferência de rendas (e de postergação de ajustes mais crônicos), os processos inflacionários vividos pelos KWNS teriam, entre outros efeitos distributivos, favorecido o *big business* em relação às pequenas e médias empresas.

As alternativas de ajustes, mesmo em experiências abertamente neoliberais como nos países anglo-saxônicos, teriam tido maior espaço para reformas flexibilizantes no campo das políticas econômicas do que no campo das políticas sociais (Jessop op. cit 85). Por trás deste comportamento estariam fatores como o legado e o percurso institucional e os compromissos políticos já institucionalizados nos KWNSs, de difícil desconstrução, assim como a *seletividade estratégica* dos Estados e a natureza político-partidária dos governos.

Outros componentes do Fordismo começam a apresentar suas contradições. Incorporada ao processo de acumulação, mas não aos regimes de bem estar, a mão de obra barata suprida por trabalhadores imigrantes é a primeira ameaçada em contextos recessivos. Além disso, por ter sua matriz energética fortemente dependente de combustíveis não-renováveis, a expansão do padrão de consumo de mercadorias de produção em massa típicas do fordismo provocou a elevação dos preços dos combustíveis e também foi uma das responsáveis pela instabilidade inflacionária observada em diversas economias no período 1970-80. Este movimento alterou o

[30] Jessop, contudo, não explora com maior consistência o movimento de desconstrução das normas regulatórias conduzidas por diversos Estados como forma de liberalização dos mercados financeiros e de capitais, movimento considerado por autores como Helleiner (1996), Cohen (1996), Weiss (1999) e Strange (1996), decisivo para a ascensão da face mais aguda da globalização e de re-ascensão dos mercados financeiros escanteados pela crise de 1929. Tenho por hipótese que ele não trata com maior empenho da constituição da questão financeira por estar conceitualmente convencido de que o cerne da questão para o capitalismo e para os Estados capitalistas são as atenções para com o setor produtivo (onde são criados os valores) e não com o setor financeiro (ou comercial).

próprio balanço de poder em favor dos países exportadores de petróleo – os dois choques do petróleo foram expressões deste novo contexto. Os países do KWNSs foram também ameaçados pela competição com os países do Leste Asiático e suas formas de produção mais intensivas em tecnologias. Ao passo em que se constataram limites à expansão das formas de produção fordista para alguns setores econômicos, em particular para o setor serviços (algo verdadeiro também para a agricultura e para muitas *commodities*), põe-se em curso o processo de transição de formas de produção fordistas (orientadas à oferta) para formas de produção mais flexíveis orientadas pela demanda (aquilo que tem sido chamado, com ressalvas, de pós-fordismo)

O fato de que o argumento que sustenta que os gastos com as políticas sociais tenha sido o fator preponderante para o endividamento público e para os processos inflacionários vividos pelos países do KWNS tenha prevalecido na condução de novas estratégias de acumulação é um sinal, argumenta Jessop, de que teria mudado a composição das forças políticas, econômicas e sociais em várias frentes de ação do KWNS e do fordismo. A emergência de uma nova aliança política com interesses numa ampla gama de políticas públicas seria a demonstração de que nenhum arranjo bem sucedido poderia apenas repetir o *concerto* passado. Mas o novo concerto, mesmo antes de se firmar, já apresenta as suas contradições. De um lado, as flexibilizações operadas tanto nos mercados de trabalho (com a proliferação de relações de trabalho temporárias, precárias e de tempo parcial), como nas transações financeiras e do mercado de capitais global (com o auxílio dos mercados *offshore*), ao lado, ainda, de fenômenos como a expansão do comércio eletrônico transnacional, resultam, entre outras conseqüências, na diminuição da base fiscal e, mesmo, na ameaça aos regimes fiscais nacionais. O declínio da base fiscal dos KWNSs, argumenta Jessop, deve prosseguir declinante, no vácuo da ausência *de uma política transnacional concertada para ampliar a taxação sobre as corporações*. (Jessop op. cit. 86) Na verdade, devemos considerar a hipótese de que a manutenção da inexistência de maiores taxações às operações transnacionais de corporações transnacionais seja um dos pontos fortes do novo arranjo que Jessop detectou em gestação para substituir o modelo KWNS. Este cenário torna-se ainda mais complexo quando se observa, argumenta o autor, que os próprios problemas com que as políticas sociais estavam ‘acostumadas’ a lidar com seus mecanismos tradicionais de atendimento (saúde, habitação, educação,

aposentadoria e seguro-desemprego) estão mudando e passam a incorporar serviços de atendimento pessoal e a lidar com problemas sócio-psicológicos; fenômeno que, como nos lembra Jessop, leva alguns a considerar a ascensão de um *Estado terapêutico* em suas relações com populações em risco com a lei, drogados, *processados*, gravidez juvenil ou indesejadas, além das famílias de todos esses grupos que certamente suscitam ações dos Estados.

4.3.7 E depois da crise do KWNS, a ascensão dos *Estados/regimes schumpeterianos pós-nacionais de workfare*?[31]

Agravado pelo fato de que não se pode esperar que futuras retomadas do crescimento possam significar a superação dos fatores estruturais que provocaram as diferentes dimensões das crises do KWNS, Jessop considera, então, que equacionar as diferentes crises exigirá a reorganização do regime de acumulação, de seus modos de regulação e de seu modo de societalização, Chegamos, pois, ao momento crucial da argumentação de Jessop sobre *o futuro dos Estados capitalistas*: a transição do modo de regulação traduzido nos *Estados nacionais keynesianos de bem-estar* para um novo tipo de *Estado, o Estado competidor schumpeteriano pós nacional de workfare*, *tendência* segundo o autor, em curso nos países do Fordismo Atlântico. Tal transição pode ser observada em todas as dimensões que a noção de *Estados nacionais keynesianos de bem estar* expressa:

- mudança tendencial de um Estado *keynesiano* de pleno emprego para um Estado *schumpeteriano* de competição;
- mudança tendencial de um enfoque de *bem estar* para a reprodução social de cidadãos nacionais para um enfoque *workfarista*, o que significa, a *'crescente subordinação da política social e do consumo coletivo às necessidades discursivamente construídas da economia'*;
- mudança tendencial de um primado da *escala nacional* para uma *relativização pós-nacional das escalas* consideradas relevantes para a acumulação e para a reprodução;

---

[31] É provável que a tradução mais adequada para a expressão *workfare* seja "ativação dos mercados de trabalho", que em termos gerais consiste na incorporação de procedimentos que induzem ou forçam os beneficiários a buscarem sua (re)inserção nos mercados de trabalhos, para além do recebimento "passivo" de benefícios sociais.

• mudança tendencial de um primado das *intervenções dos Estados* nacionais para compensar as falhas de mercado numa *economia mista* para uma ênfase em parcerias público-privadas e outros *mecanismos auto-organizados de governança* para compensar as falhas de mercado e de Estado numa *economia em rede*. (Jessop op. cit. 248)

Antes de expor de um modo mais preciso estas mudanças e seus impactos no funcionamento dos Estados contemporâneos, é importante ter em mente que Jessop constrói as categorias com que analisa/sintetiza seu campo de estudos recorrendo ao recurso metodológico da construção (comparativa) de *tipos ideais*. É com base nesta metodologia que o autor constrói suas definições de *Estados nacionais keynesianos de bem estar*, as crises dos KWNS, o novo regime de acumulação pós-Fordista e o modo de regulação em constituição, os *Estados/regimes schumpeterianos pós-nacionais de workfare*. Ao abordar esta transição, devemos, portanto, nos precaver ante possíveis maniqueísmos que o uso de tipos ideais pode suscitar, em particular ao fato de que são ferramentas metodológicas para a apreensão da realidade, construções ideais razoavelmente abstratas, que não se encontram em seu Estado puro nas sociedades.[32]

Descrito em seus termos *típico-ideais*, a ascensão do *Estado schumpeteriano de competição* está associada às contradições [novas e velhas]do fordismo e do seu modelo sucessor, o pós-fordismo, assim como, à emergência de novos paradigmas tecno-econômicos em afirmação na esteira da constituição de uma *nova onda longa de acumulação*. (Jessop op. cit. 94). A noção de *Estado de competição ou Estado*

[32] Jessop desenvolve uma razoavelmente extensa reflexão sobre o uso dos tipos ideais (op. cit. 254-9). Não se pode acusa-lo de ter incorrido no erro básico apontado por Weber no uso dos tipos ideais, ou seja, confundir uma ferramenta metodológica utilizada para a descrição da realidade com o próprio mundo real; contudo, certamente se concordará que ele incorreu num outro problema associado ao uso dos tipos ideais, que é não ter desenvolvido estudos que estabeleçam o diálogo crítico entre os tipos ideais e contextos reais. Em defesa de Jessop, devemos considerar que ele está ciente desta limitação, posicionando o seu trabalho com outro objetivo, não menos relevante: oferecer "*a base teórica para um re-exame radical da dinâmica do Fordismo Atlântico e para uma investigação das prováveis formas das políticas econômicas e sociais no período pós-Fordista*". (Jessop op. cit. 247) Temo, contudo, que Jessop não tenha sido completamente bem sucedido em sua proposta por não considerar na medida necessária ao menos quatro grandes questões: as complexas interações entre as formações econômico-sociais nos países centrais e aquelas do "resto do mundo"; em não dar a ênfase devida ao tema da globalização financeira e suas interações com a economia real e com os Estados; em não incorporar com a devida ênfase a questão das capacidades (políticas, intelectuais, éticas) dos indivíduos, grupos e instituições (públicas, privadas ou *em rede*) para construírem efetivamente as alternativas necessárias; e a questão do ponto de efetiva conversão de um tipo KWNS para um novo tipo de Estado/regime SWPR, com a questão daí decorrente sobre a reversibilidade/irreversibilidade das tendências de transformações apontados, aspecto que as três questões anteriores acentuam consideravelmente.

competidor (*competition state*) é utilizada pelo autor para caracterizar os "Estados que buscam *assegurar o crescimento econômico dentro de suas fronteiras e/ou assegurar vantagens competitivas para os capitais localizados em suas fronteiras, mesmo que estes capitais tenham atuação no exterior, ao promoverem as condições econômicas e extra-econômicas consideradas essenciais para o sucesso competitivo frente a atores e espaços localizados em outros Estados"* (Jessop, op.cit. 96). Uma característica marcante do Estado *schumpeteriano* seria, pois, a sua atuação em escala para além das fronteiras nacionais, no sentido de tornar espaços econômicos externos ou trans-fronteiriços o mais amigáveis possível aos capitais de seus territórios. Para sermos mais precisos, a mudança é de tal ordem que estaríamos vivenciando uma *relativização das escalas*: os *Estados schumpeterianos de competição* objetivam proporcionar as melhores condições para o fortalecimento dos capitais localizados em seu território, e irão atuar para isso nas *escalas* que forem consideradas necessárias, sejam elas no plano local, regional, inter-regional, nacional ou além das fronteiras nacionais. O tipo de Estado dominante que está emergindo seria *schumpeteriano* na medida em que está fortemente preocupado com mudanças tecnológicas, com inovações e com a busca de novas técnicas de governo e de governança para estes fins.[33]

A consolidação do *pós-fordismo*[34] enquanto um novo *processo de trabalho*, *modo de regulação* e *modo de societalização* capaz de sustentar uma nova onda longa de acumulação está diretamente relacionada ao desenvolvimento da chamada *economia*

---

[33] O conceito de Estado Schumpeteriano vincula-se estreitamente ao conceito de competitividade desenvolvido por Joseph Schumpeter, o economista político austríaco que interpretou a competitividade como o conjunto de capacidades individuais e coletivas que englobam fatores econômicos e extra-econômicos que possibilitam a inovação permanente. A concepção de inovação empresarial de Schumpeter compreende possibilidades como a introdução de novas mercadorias; a introdução de novos métodos de trabalho; a abertura de novos mercados; a conquista de nova fonte de oferta de insumos; a reorganização de algum setor industrial. Contudo, não deixa de ser um tanto surpreendente a utilização por Jessop da denominação de *schumpeteriano* para os Estados competidores considerando as posições apresentadas por Schumpeter em seu *Capitalismo, Socialismo e Democracia* de que seriam exatamente os Estados e suas burocracias que solapariam as capacidades e as virtudes inovadoras dos empresários privados levando, desse modo, o capitalismo à ruína. Em minha dissertação de mestrado (Acco 1996) apresento um apanhado mais detalhado da abordagem de Schumpeter, especialmente o seu entendimento sobre Estado e burocracias no capitalismo.

[34] O autor preferiu adotar a expressão *Pós-Fordismo* dentre outras possíveis como Toyotismo, Sonyismo, Gatesismo e Wintelismo porque aquele termo melhor estabelece a dialética entre conservação–dissolução (Poulantzas) e *path-dependence* e *path-shaping* (dependência do percurso e moldagem do percurso) necessários para caracterizar o contexto atual.

baseada no conhecimento e no principio da *flexibilização.* A gradual ascensão da *economia baseada no* conhecimento à posição hegemônica como *rationale* e guia estratégico para a reestruturação econômica, política e social em diversas instâncias e com ressonâncias nos diferentes sistemas e no mundo da vida, reflete, segundo Jessop, a importância atribuída ao *conhecimento como um fator de produção* (em sua tensão crítica com o *conhecimento como bem coletivo*). O princípio da flexibilização, por seu turno, perpassa as orientações estratégicas de reestruturação do conjunto de relações econômicas, políticas e sociais características do pós-fordismo.

Deste modo, Jessop define o *pós-fordismo*, enquanto um *tipo distinto de processo de trabalho*, como um sistema de produção flexível, fundado em operações de máquinas e sistemas flexíveis combinados para proporcionarem economias de escopo e de rede.[35] Novas tecnologias da informação e de comunicação apresentam externalidades em todos os estágios da produção e do consumo, assim como, na interação com outras organizações na forma de alianças estratégicas, operações *just-in-time* e similares; no mesmo sentido, o processo de trabalho pós-fordista se caracteriza por um ambiente de trabalho muito mais flexível, que combina trabalhadores não qualificados com trabalhadores com múltiplas qualificações (diferentemente do fordismo, caracterizado pelo domínio de processos de trabalho relativamente pouco flexíveis desenvolvidos por trabalhadores semi-qualificados). Considerando que o uso das tecnologias de comunicação e de informação, dos arranjos flexíveis do trabalho, assim como, a incorporação de trabalhadores qualificados e de novas técnicas de gestão típicas do pós-fordismo podem ser aplicadas em praticamente todos os setores econômicos, a capacidade de o pós-fordismo influenciar qualquer atividade econômica é muito maior do que a do próprio fordismo. Este aspecto leva o autor a deduzir que o pós-fordismo e a economia baseada no conhecimento firmam as bases de uma *nova onda longa de expansão econômica*. (Jessop, op. cit. 99) O contraste com a leitura de Wallerstein é, portanto, marcante.

---

[35] *Economias de escopo* são aquelas resultantes da diversidade de produtos de uma determinada organização técnica e social da produção mais do que da diminuição dos custos unitários ao longo da cadeia produtiva de mercadorias padronizadas que proporcionam as economias de escala típicas da produção em massa. *Economias de rede* são aquelas provenientes da produção e consumo de externalidades positivas associadas às infra-estruturas de redes (tais como transportes, comunicações, telefonia, energia etc.) e/ou com as operações conjuntas de recursos compatíveis e complementares controlados por diferentes organizações. (Jessop, op. cit. 98)

Então, enquanto um *modo estável de crescimento macroeconômico*, o pós-fordismo seria flexível e permanentemente inovador. Seu ciclo virtuoso compreenderia arranjos produtivos flexíveis e integrados em rede; produtividade crescente baseada em alguma combinação de economias de escopo, economias de rede e processos de inovação; ganhos crescentes para trabalhadores manuais e intelectuais qualificados; demanda crescente por bens diferenciados e serviços não-exportáveis (e também não-importáveis); lucros crescentes proporcionados por inovações tecnológicas e pela plena utilização de arranjos flexíveis; reinvestimentos em equipamentos e técnicas de produção mais flexíveis e inteligentes; e ainda por um salto na produtividade decorrente de uma nova rodada de *inovações criativamente destrutiva*, economias de escala e economias de rede. (Jessop, op.cit. 100) Em termos ideais a descrição do ciclo virtuoso pós-fordista é bem tranqüilo. O problema é estabelecê-lo na prática, considerando as discrepâncias entre a crescente abertura econômica e a declinante coerência estrutural de algumas economias nacionais, assim como, ao fato de que os ganhos obtidos pelos trabalhadores do centro não poderão ser estendidos para os trabalhadores da periferia nem para os inativos; a tendência, observa Jessop, é que o pós-fordismo poderá significar maior polarização nos rendimentos e na exclusão social do que no período do Fordismo Atlântico. Ressalto que esta é uma das poucas vezes em que Jessop faz menção à interação entre centro e periferia, e o faz de um modo absolutamente superficial.

Enquanto um *modo de regulação econômica*, o pós-fordismo envolve o *compromisso com as inovações do lado da oferta e a flexibilidade como as principais formas estruturais de regulação.* Há uma mudança das formas burocráticas para formas mais flexíveis, horizontais e enxutas de organização que enfatizam a gestão estratégica de interdependências em torno de competências centrais; formas de organização *em rede* proporcionadas pelo uso da internet e outros recursos das tecnologias de informação e de comunicação; ou ainda rumo a formas avançadas de ‘empresas virtuais’ em que algumas ou todas atividades acontecem quase que exclusivamente de modo virtual. A importância dos sistemas de inovação reflete-se na crescente dependência de rendas tecnológicas, na forma de monopólios em tecnologias avançadas ou formas de direitos de propriedade intelectual. As relações de assalariamento são modificadas, de modo a tornarem-se compatíveis com as condições de flexibilidade dos mercados (trabalhos e

remunerações flexíveis, maior flexibilidade para contratar e demitir, re-treinamento permanente etc.); na senda da flexibilização, as negociações coletivas tendem a ser descentralizadas e a assumirem uma feição setorial ou mesmo para cada empresa ou planta. A forma moeda passa a ser dominada por bancos privados de crédito com atuação internacional e pela proliferação de produtos financeiros, derivativos e outras formas de ativos de grande liquidez (e volatilidade); o crédito estatal passa a ser delimitado pela lógica dos mercados financeiros internacionais e por acordos internacionais. O capital comercial é reorganizado para atender mercados crescentemente fragmentados e, nos ressalta Jessop, especialmente nos regimes liberais, para atender como mercadorias baratas de consumo de massa aos novos pobres e socialmente excluídos. (Jessop, op. cit. 101)

Enquanto um *modo de societalização*, Jessop considera que ainda não há um modo predominante análogo à sociedade urbana, industrial e de massa, aspirante ao 'sonho americano' do período do Fordismo Atlântico. Apesar disso, o autor identifica que a hegemonia norte-americana tem sido razoavelmente reafirmada na forma de um *projeto neoliberal global* estabelecido pelos seus avanços em determinados setores da economia baseada no conhecimento e em sua supremacia militar, sem fazer referências, neste aspecto, ao papel das inovações do setor financeiro norte-americano nem ao papel do dólar como (ou do Tesouro norte-americano como emissor da) moeda de troca internacional.

4.3.8 Contradições do Fordismo e do Pós-Fordismo e primeiras respostas dos Estados

Jessop detecta cinco grandes contradições associadas à crise do Fordismo e à ascensão do pós-fordismo. A primeira delas consiste na mudança da forma salário de sua primazia como fonte de demanda para sua conversão num custo internacional de produção. A segunda consiste na transição da forma moeda considerada primordialmente como moeda internacional e não mais como fonte de crédito para a economia nacional. A terceira, está associada à ampliação da contradição básica do capital entre a sua forma valor-de-uso e a sua forma como valor-de-troca decorrente da crescente dissociação entre a sua necessária valorização concreta num determinado local e os fluxos crescentemente abstratos num espaço indeterminado, fenômeno, por sua vez, diretamente relacionado à ampliação da hipermobilidade do capital e ao

desenvolvimento das formas virtuais de negócio. A quarta contradição estaria relacionada às dificuldades para articular os fatores econômicos e extra-econômicos necessários a esta nova fase do capitalismo, considerando-se em particular a crescente incorporação do horizonte temporal de curto prazo nos cálculos de valorização, em sério conflito com as necessidades de incorporação dos fatores extra-econômicos que, contrariamente, necessitam longos períodos para o seu amadurecimento. A quinta contradição, entre a crescente socialização das forças de produção e o persistente controle privado nas relações de produção e na apropriação da mais-valia gerada no sistema, teria ganho um novo impulso no contexto de uma economia crescentemente integrada em rede (*networked economy*). E sexto, embora não seja propriamente uma contradição estrutural, Jessop aponta mais um grande problema, que consiste nas enormes dificuldades em se constituir o *horizonte de ação espaço-temporal adequado para* um novo *concerto social* capaz de lidar com as contradições e limites em curso. Reafirmando mais uma vez a sua tese sobre a inexistência de uma conexão direta entre as necessidades do capital e o acerto das ações dos Estados capitalistas na direção dessas necessidades, este último problema indaga a possibilidade mesmo dessas contradições serem administráveis. Vejamos algo mais de perto estas contradições e as primeiras respostas dos Estados a elas.

A primeira contradição, representada pela mudança no tratamento dos salários considerados primariamente como custo de produção (e não mais como fonte de demanda) significa ameaçar o *compromisso de classes nacionalmente institucionalizado* mantido entre os trabalhadores organizados e o capital industrial nacional, típico dos Estados nacionais keynesianos de bem estar. Tal ênfase nos salários como um custo internacional de produção não significa que o pleno emprego esteja banido da agenda pública, apenas que não é mais considerado um objetivo imediato das intervenções dos Estados nacionais, ou melhor, que a criação de novos empregos depende, agora, fundamentalmente da gestão do lado da oferta e da flexibilidade e *empregabilidade* da força de trabalho mais do que da gestão da demanda nacional. (Jessop op. cit. 125) O avanço desta mudança dependerá substantivamente, observa Jessop, *da extensão com que o capital e/ou o Estado considerem a força de trabalho como um locus de competências, criatividade e conhecimento antes do que apenas como um fator de produção substituível como* [e por] *outro qualquer* (105). Note-se que o campo de

atuação dos Estados já está condicionado pela percepção mais funda de *economia baseada no conhecimento* que caracteriza o pós-fordismo. O cerco sobre os Estados nacionais nas condições do pós-fordismo aperta-se.

Os Estados schumpeterianos assumiriam sua feição *workfarista* ao combinarem medidas para criar a *plena empregabilidade* da força de trabalho nos mercados e para a preparação ativa dos desempregados para que retornem ao mercado de trabalho. Declinam as medidas mais universalistas e por assim dizer mais descompromissadas com resultados em termos de geração das condições de empregabilidade. As *políticas de ativação dos mercados de trabalho* (provavelmente a melhor tradução para a expressão *workfarist)* apresentam quatro grandes objetivos: (i) ampliar a flexibilidade dos mercados de trabalho; (ii) fortalecer a empregabilidade dos trabalhadores e mesmo transformá-los em empreendedores num mundo em que os empregos duradouros não são mais garantidos; (iii) fortalecer as iniciativas e agenciamentos locais de capacitação, formação e empregabilidade, em contraposição ao estabelecimento de iniciativas ou padrões nacionais; e (iv) forte orientação das iniciativas para desenvolver os princípios da *economia baseada no conhecimento*, da requalificação profissional e da formação permanente. As políticas de ativação do emprego avançam também sobre a educação e as atividades de formação e treinamento, e não apenas de segurança social e contra o desemprego. De um modo geral, esta nova modalidade de política social varia entre formas coercitivas e antitrabalho de flexibilização mais próximas à *exploração flexível* (*flexploitation*, no acrônimo em inglês), e a *flexibilização segura* (*flexicurity)*, um acrônimo holandês utilizado para designar uma abordagem que busca promover a segurança *de um* posto de trabalho (*job*), e não a segurança *num único* emprego (*employment)*. Uma das medidas mais destacadas no modelo de *flexicurity* é o estabelecimento de *mercados de trabalho de transição* para os trabalhadores desempregados ou não qualificados. (Jessop 155-7)

A segunda contradição, como já mencionado, está relacionada à flexibilização/ desregulamentação do mercado financeiro e à ênfase que a moeda passou a ter como moeda (especialmente como meio de valorização) internacional e não mais como meio de crédito para o crescimento e o pleno emprego nacional. O colapso dos mecanismos de regulação das moedas estabelecidos no segundo pós-guerra abriu, nos termos de Jessop, uma caixa de Pandora. A partir daí assiste-se (i) à ampliação das

desregulamentações dos mercados financeiros nacionais (aspecto que estranhamente Jessop não qualifica como um processo de *competição schumpeteriana* entre os países por 'mais e melhores' desregulamentações financeiras); (ii) ampliação dos mercados e do volume de capitais *offshore*; (iii) proliferação de produtos financeiros e de formas de alavancagem financeira; (iv) ampliação dos fluxos trans-fronteiriços de capitais financeiros; (v) desterritorialização dos capitais transacionados (mas ressalte-se, desterritorialização não-ramdômica, já que o grosso desses recursos circula na tríade); (vi) tendência à uniformização aproximada das taxas de juros praticadas nos diferentes países e da adoção de regimes similares de taxas de câmbio flutuante (ou seja, os parâmetros de taxas de juros e de câmbios passam a ser fixados nos mercados globalizados, e não mais pelas necessidades dos mercados nacionais); (vii) maior exposição dos países aos riscos de contágio sistêmico das crises financeiras; (viii) crescente participação do componente financeiro e dos mercados de capitais na composição dos índices inflacionários, em especial a partir da financeirização dos mercados de *commodities* e; (ix) inserção crescente da lógica financeira de curto-prazo como parâmetro de valorização das outras formas de capital e dos fatores extra-econômicos, entre outros.[36] Estes argumentos apresentam, como vimos, algumas similaridades com aqueles apresentados por Held e associados.

Outro aspecto peculiar tratado por Jessop sobre este assunto consiste em observar os impactos que a inserção de parâmetros de valorização financeira e de mercados de capitais pode ter, em curto prazo, sobre algumas políticas sociais, em particular, sobre a política de aposentadoria e pensões, em decorrência da crescente participação dos fundos privados ou híbridos de pensão nos mercados financeiros como estratégia para a valorização de seus ativos. A financeirização globalizada do sistema de pensões está na ordem do dia, e o mesmo pode ser dito sobre as formas de financiamento da habitação, "política" no epicentro da crise em curso. A crise das moedas nacionais, sintetiza Jessop, amplifica significativamente a crise dos KWNS, e *encontrar uma resposta adequada à ameaça de movimentos massivos e voláteis de moedas será*

---

[36] Registre-se que, diferentemente das silenciosas mazelas liberadas pela bela e curiosa Pandora, as mazelas liberadas pela liberalização financeira, como temos visto particularmente na recente eclosão da crise dos mercados financeiros globais, não são tão caladas, antes, expõem vibrantemente as suas narrativas e mesmo vociferam em altíssimos brados.

crucial para qualquer modo de regulação emergente ao nível nacional, regional e internacional. (Jessop, op. cit. 107)

A terceira contradição está relacionada às tensões entre *espaço e lugar*, intensificadas pelos confrontos entre formas mais voláteis e desterritorializadas de valorização e formas de capital que necessitam de lugares específicos para o seu sucesso. A forma mais mencionada desta tensão é aquela entre as variadas formas de capital financeiro capazes de se locomoverem quase que instantaneamente em contraposição às formas de capital produtivo industrial e de agronegócio altamente vinculadas a locais específicos. Há certamente tensões entre essas formas de valorização, embora pareça correto afirmar que Jessop não considera o fato de que as formas de capitais mais "dependentes do lugar" também utilizam os mercados financeiros para valorizarem (ao menos parte dos) seus ativos. O seu enfoque sobre o tema destaca o movimento inverso, ou seja, o fato de que mesmo as formas mais voláteis de investimento e de comércio eletrônico necessitam de locais concretos para operacionalizarem ao menos alguma infra-estrutura necessária às suas atividades. Os capitais financeiros, *primo inter paris* das operações globalizadas e voláteis, por exemplo, o farão a partir de uma pequena rede de cidades globais (e dentro dela nos quarteirões financeiros como a City de Londres e Wall Street em NYC). A mesma dependência ocorre mesmo numa das formas mais voláteis de transações virtuais envolvendo a compra e o pagamento eletrônico de música e demais conteúdos culturais digitalizados, que, além das exigências da produção local, necessitará de alguma infra-estrutura tecnológica a ser localizada num território específico para que as suas transações se efetivem. A mesma dependência de lugares específicos e "confortáveis" pode ser observada nos territórios especializados em inovação tecnológica.

O autor apresenta duas conclusões sobre o assunto: a primeira, de que o ciberespaço (e quase o mesmo pode ser dito sobre o mar internacional) não é um ambiente neutro e acima das disputas; antes, trata-se de um *novo espaço* em que se expressam contradições e disputas de interesses entre frações de capital, consumidores, setores da sociedade civil, Estados e organizações internacionais, traduzidas basicamente em mais ou menos regulações. A segunda é que a chamada economia baseada no conhecimento significa o estabelecimento de novas, e mais complexas, formas de articulação entre mobilidade e necessidade de fixação dos capitais. O fato mais

evidente dessas novas tensões, contudo, é que os capitais mais voláteis e móveis não parecem estar dispostos a admitirem qualquer forma de interferência que possa significar perda de suas vantagens especulativas de valorização diante de outras formas mais fixas de acumulação, aspecto que se traduz, entre outros, em maior utilização dos mercados financeiros e de capitais pelas frações de capitais menos flexíveis (com a tensão crescente entre essas formas de capital que conseguem recorrer a estas estratégias e aquelas que, por uma série de razões, não conseguem fazê-lo). Ao mesmo tempo, numa questão não enfocada por Jessop, essas novas tensões estabelecem dilemas para as autoridades nacionais particularmente sobre as formas de mediação para os movimentos massivos de "descida" das formas mais voláteis para a economia real ou de "subida", isto é, de retirada de investimentos voláteis das formas de capital mais fixo.

O quarto paradoxo para o estabelecimento de um novo modo de regulação e de um novo modo de *societalização* consiste na crescente dependência que os parâmetros de *competitividade sistêmica* em consolidação com o pós-fordismo passam a ter de componentes *extra-econômicos* para a sua efetiva realização. Muito mais do que no período do fordismo com seus parâmetros de competitividade tipicamente intra e inter-firmas, os parâmetros observados nas decisões de investimento, considerando-se as novas exigências do pós-fordismo, passam a abarcar territórios como um todo, ou seja determinadas cidades, regiões ou mesmo países inteiros, e a depender cada vez mais da mobilização articulada de fatores - não inteiramente traduzíveis em cálculos e operações mercantis – tais como dotações intangíveis de recursos intelectuais, de capital social, de competências locais ou regionais, de capacidades para aprendizados coletivos, de aparatos institucionais adequados, assim como, de culturas e *afabilidades* locais características e atrativas. O próprio paradigma da *economia baseada no conhecimento* implica, sob a égide pós-fordista, uma ampliação da dependência de fatores extra-econômicos para a acumulação. A tônica, pode-se dizer, é a conversão do *self* e das coletividades ao *empreendedorismo*. Afora a tensão entre o expressivo encurtamento do tempo de valorização dos capitais financeiros internacionais em contraposição ao tempo mais longo necessário para que fatores extra-econômicos estejam "maduros" para serem devidamente aproveitados pelo regime de acumulação pós-fordista, inúmeras contradições se estabelecem no próprio avanço da racionalidade

de acumulação (cada vez mais marcada pelo *short-termism*) sobre outros sistemas e sobre o mundo da vida. Um dos campos mais importantes desses desdobramentos encontra-se exatamente na ampliação das interfaces (nem um pouco livres de tensões) entre as universidades, empresas e Estados na promoção da economia baseada no conhecimento e das inovações necessárias à manutenção do ritmo de acumulação. (Jessop, op.cit 108-9)

Para os *Estados schumpeterianos de competição*, tais contradições implicam (i) definir e administrar as fronteiras entre a economia e as dimensões extra-econômicas; (ii) promover a noção de competição sistêmica; (iii) promover a crescente subordinação de toda a formação social aos imperativos da acumulação de capital; (iv) estimular a crescente incorporação de padrões internacionais de competitividade para o conjunto da sociedade (e não apenas para a economia e as empresas); (v) promover a economia baseada no conhecimento como objeto fundamental da governança econômica; (vi) lidar com as resistências à colonização dos demais sistemas e do mundo da vida à lógica da acumulação e, *last but not least*, (vii) estimular a penetração do *empreendedorismo* enquanto elemento da forma(ta)ção cultural individual e coletiva. (Jessop, op. cit. cap. 3 e 6) Em síntese, trata-se de um conjunto de atribuições impensáveis e impraticáveis sem a atuação dos Estados.

A quinta contradição, aquela existente desde os primórdios do capitalismo entre a socialização das forças produtivas e a apropriação privada dos lucros, ganha novo impulso e vulto com a tensão entre o conhecimento constituído, compartilhado e compreendido como *bem coletivo* e o conhecimento apropriado como *propriedade intelectual*. As contradições são muitas, entre a apropriação privada na forma de *direitos de propriedade intelectual* convertidos em rendas monopolistas e fundamento de competitividade internacional *versus* o aprofundamento do conhecimento como fonte de fortalecimento individual e base para a expansão e consolidação da esfera pública; a contradição entre os direitos de propriedade intelectual *versus* o livre acesso aos grandes acervos de conhecimentos comuns e coletivos; a contradição entre o direito à privacidade individual e reivindicações de “segredos de Estado” *versus* a expansão e o aprofundamento do conhecimento público. Há dificuldades – traduzíveis em termos de falhas de mercado - também para identificar as reais participações – e as devidas recompensas - de trabalhadores individuais e das diferentes empresas participantes ao

longo de processos/etapas de inovação. (Quem participou do quê, em qual intensidade e de que forma e deve ser remunerado em qual proporção?) Deste modo, firmas "virtuais", firmas em rede e alianças estratégicas, assim como, incubadoras tecnológicas e regiões especializadas (como Silicon Valley), dentre outras, são formas mais "parceiras" de lidar com algumas dessas contradições sem quebrar ou ferir os nexos que possibilitam as inovações e a economia baseada no conhecimento.

As respostas tradicionais têm sido, contudo, as tentativas de proteger os *monopólios vulneráveis* em conhecimento e informação por meio de padrões ou barreiras tecnológicas, conhecimento tácito e direitos de propriedade intelectual expandidos. Respostas que só aumentam as contradições inconciliáveis entre os desejos de toda empresa ter, quando consumidora, livre acesso a conhecimentos, informações e tecnologias *versus* o seu desejo, quando detentora/ofertante, de maximizar suas rendas por informações, conhecimentos e tecnologias. (Jessop, op. cit. 110-135)

Há uma economia política do conhecimento e da economia baseada no conhecimento observada por Jessop: o conhecimento é um recurso constituído coletivamente (a começar pela linguagem e pelo raciocínio matemático); mesmo as formas de conhecimento e de propriedade intelectual geradas em condições de apropriação capitalista dependem profundamente de conhecimentos comuns, e isso é inescapável e incontornável. Os Estados schumpeterianos de competição encontram-se constrangidos e imersos na busca de mediação dessas contradições associadas à *economia baseada no conhecimento* e ao *caráter fictício* da mercadoria conhecimento: se, de um lado, devem assegurar as condições para a mercantilização do conhecimento, por outro, necessitam garantir a máxima fruição dos conhecimentos coletivos como fundamento mínimo para fortalecer a competitividade da sociedade e da economia como um todo.

Deste modo, alguns Estados têm sido ativos em promover a *acumulação primitiva da propriedade intelectual*, em praticar a privatização dos conhecimentos públicos e em estimular a mercantilização de todas as formas de conhecimento. Mais ainda, alguns têm sido muito ativos em estimular a expropriação privada de conhecimentos coletivos produzidos por gerações passadas, sob as formas de (i) apropriação das culturas indígenas, de camponeses, de artesão e de outros grupos culturais e de trabalhadores, existentes na forma de conhecimentos coletivos informais e não documentados, e sua transformação, sem recompensa, em conhecimento na forma mercantil (formal,

documentado, acessível mediante pagamento, protegido por licenças) comercializável por empresas privadas; (ii) incorporação dos conhecimentos coletivos dos trabalhadores gerados no processo de trabalho e a sua apropriação privada sob a forma de sistemas e máquinas inteligentes; e (iii) ampliação gradual do alcance das regras do *copyright* (e sua monopolista fórmula de "*todos os direitos reservados*") para outras formas de direito de propriedade e campos de atuação até então razoavelmente livres, com a conseqüente *erosão de qualquer resquício de interesse público*.

Outros Estados (ainda assim) *schumpeterianos* têm buscado um caminho mais brando na consolidação da economia baseada no conhecimento, visando um maior equilíbrio entre os interesses conflitantes de empresas, cidadãos e coletividades. Basicamente, seus esforços têm consistido em equilibrar a proteção e a manutenção dos conhecimentos coletivos contra o imperativo de estimular a atividade criativa. Esse objetivo tem sido buscado por meio do provimento de formas de livre acesso à informação e aos conhecimentos coletivos, da publicização de conjuntos de conhecimentos essenciais até então sob o domínio privado, da proteção dos conhecimentos comuns, do estímulo à criação e uso de sistemas abertos, pela construção aberta de códigos-fonte livres e pelo fortalecimento do *capital social.* Esta tarefa, observa Jessop, tem sido promovida pelos Estados (i) pelo estímulo à sistemas de inovação e difusão (incluindo formas associadas ao capital social), (ii) por formas abrangentes de antecipação de tendências tecnológicas; (iii) pela implementação de modelos de co-participação e/ou de negociação de *orientações* para a produção do conhecimento (iv) pelo desenvolvimento de estruturas de metagovernança adequadas; (v) pelo financiamento de infraestruturas de informação, comunicação, e de sistemas de inovação social em diferentes escalas; (vi) pelo desenvolvimento de regimes de propriedade intelectual (mais ou menos abertos aos interesses coletivos); (vii) pelo desenvolvimento de governança e/ou regulação de atividades no ciberespaço; (viii) por intervenções nos sistemas de pesquisas universitárias de modo a torná-las mais alinhadas às necessidades percebidas nos negócios e; (ix) pelo estímulo à gestão e à exploração de formas de propriedade intelectual por meio de licenças, produtos subsidiários, parcerias e parques científicos e tecnológicos.

No mesmo sentido, os Estados também têm tido forte atuação para estimular *formas de mercantilização do conhecimento* e a incorporação do trabalho intelectual e criativo em

todas as fases do processo de acumulação. Tais iniciativas são percebidas de forma muito nítida na busca do treinamento permanente dos trabalhadores do conhecimento (*knowledge workers*), na perspectiva da busca da empregabilidade e do treinamento durante toda a vida profissional, na introdução de tecnologias de informação e comunicação (em todos os níveis das organizações estatais, na iniciativa privada e no terceiro setor), e na ampla divulgação (proselitização) das noções de economia baseada na cultura e de sociedades da informação. (Jessop, op. cit. 130) Alinhados com a ênfase na *flexibilidade* das indústrias e serviços, os Estados passam a promover práticas de trabalho pós-fordistas dentro do Estado e nas diversas formas de parcerias público-privadas. A presença dos Estados tem sido bastante ativa na promoção de novas tecnologias, tais como, nanotecnologia, biotecnologia, optoeletrônica, engenharia genética, ciências e tecnologias marinhas, novos materiais, biofarmacologia, tecnologias da informação e de comunicação e tecnologias industriais. (Jessop, op. cit. 131).

Seja de forma mais privatista, seja buscando equilibrar os múltiplos interesses envolvidos, os Estados *schumpeterianos* observados por Jessop apresentam em comum a característica de evitar qualquer forma de controle hierárquico direto sobre a produção e/ou distribuição do conhecimento.

A sexta ordem de problemas, embora não seja propriamente uma contradição, está associada às dificuldades de se encontrar o horizonte espaço-temporal adequado para o novo *concerto social* a ser implementado. As características do pós-fordismo, observa Jessop, certamente impõem desafios que vão além das dificuldades enfrentadas pelo fordismo sobre o formato do concerto social adequado a ser considerado, já que as diferentes habilidades dos atores envolvidos para ampliar ou restringir os tempos e espaços encontram-se em severa disputa e contribuem significativamente para *modelar o poder e a resistência na ordem global emergente*. (Jessop, 2002, 112) O que estamos presenciando na perspectiva de Jessop é a *relativização das escalas*, um processo em que se constata uma proliferação das escalas espaciais, sua dissociação numa hierarquia complexa e interconectada (ao invés de uma hierarquia simples e estanque), e a proliferação de *estratégias de escala* adotadas pelos diferentes atores. Embora a escala nacional tenha perdido a sua posição garantida de primazia que exercia no período do Fordismo Atlântico, *nenhuma outra escala* (seja global, local, urbana,

regional ou triádica), argumenta o autor, teria *ainda* conseguido alcançar primazia similar àquela, agora, no período pós-fordista. (Jessop, op. cit. 179)

Há uma nova economia política das escalas, bastante complexa em que *novos lugares estão emergindo, novos espaços estão sendo criados, novas escalas de organização estão sendo desenvolvidas e novos horizontes de ação estão sendo imaginados – todos à luz de novas formas de (entendimentos da) competição e da competitividade.* Desta perspectiva, o global *é apenas uma das muitas escalas sobre as quais estão sendo imaginadas e perseguidas tentativas para reestabilizar o capitalismo.* (Jessop. op. cit. 179-80) Num contexto marcado pela intensa competição entre diferentes espaços econômicos e políticos para tornarem-se o epicentro da acumulação de capital, Jessop *suspeita* que a tríade poderá *substituir* o nacional como a *escala prioritária para administrar, deslocar e postergar as contradições e dilemas de uma economia globalizante baseada no conhecimento.* (113)

4.3.9 Globalização, nova economia política das escalas e as tendências e contra-tendências para os Estados

Jessop assume uma interpretação das grandes transformações contemporâneas que certamente o faz figurar entre os intelectuais céticos à globalização, na taxonomia típico-ideal de Held e McGrew (2007): para Jessop, simplesmente não estaríamos testemunhando nenhum movimento singular de globalização, particularmente um que implique num jogo de *soma-zero* cujo resultado seja a perda de atribuições para os Estados nacionais. (193) Isso porque, globalização

> é uma palavra polivalente, promíscua e controversa que freqüentemente obscurece mais do que revela acerca das recentes mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais. Ela é melhor utilizada para denotar uma supercomplexa série de processos multicêntricos, multiescalares, multitemporais, multiformes e multicausais. [A globalização] é multicêntrica porque emerge em atividades em muitos lugares e não num único centro - embora alguns centros sejam mais importantes que outros como motores da transformação. Ela é multiescalar na medida em que emerge a partir de ações em muitas escalas – que não podem mais ser concebidas como se estivessem aninhadas numa hierarquia harmoniosa [...], mas como se estivessem coexistindo e interpenetrando-se de um modo confuso e misturado[...] Então aquilo que poderia ser descrito de um

> ponto de vista vantajoso como globalização, pode (e, talvez, de modo mais promissor) ser reescrito em outros termos a partir de outras perspectivas de escalas: por exemplo, como internacionalização, triadização, formação de blocos regionais, construção de redes de cidades globais, formação de regiões de fronteiras livres, localização internacional, glocalização, glurbanização ou transnacionalização. Ela é multitemporal porque envolve uma reestruturação e rearticulação das temporalidades e dos horizontes temporais cada vez mais complexa. Este aspecto é captado nas noções de distanciamento e de compressão tempo-espaço (...). E ela é também multiforme. A globalização assume diferentes formas em diferentes contextos e pode ser compreendida e alcançada por diferentes estratégias – sendo a globalização neoliberal apenas uma delas. (Jessop. op. cit 114-5)

Portanto, sem negar, muito pelo contrário, como já apresentado anteriormente, afirmando categoricamente os impulsos globalizantes de movimentos cruciais do pós-fordismo - como a ascensão dos paradigmas da economia-baseada no conhecimento e de competitividade sistêmica, a forma moeda considerada como *international currency* e os salários como custo internacional, ou a crescente relevância de regimes e instâncias de governança internacionais, transnacionais ou intergovernamentais - Jessop indica que estamos vivendo um período de transição em um jogo muito mais complexo e em aberto. Estão em curso intensas negociações e disputas, entre outros aspectos, sobre a definição das escalas e das instâncias decisórias relevantes ou a se tornarem relevantes, e sobre as características do novo *concerto social* suficientemente estável para substituir os arranjos materializados nos e pelos Estados nacionais keynesianos de bem estar.[37] Além disso, novos atores emergem na cena política, com atuação nas diferentes escalas consideradas relevantes. Estamos vivendo um período no qual presenciaremos, inclusive, tentativas legítimas para *reconstituir a escala territorial nacional como dominante e/ou como pontos nodais* decisivos na *institucionalização do poder político.* (193)

Neste contexto, a tese de que os Estados estão univocamente perdendo espaço, autonomia ou capacidade decisória é frontalmente recusada. E a medida para verificar

[37] Jessop incorpora a definição de escala dada por Swyngedouw, para quem escala é "a arena e o momento, tanto discursivos quanto materiais, nos quais as relações de poder sócio-espaciais são contestadas e compromissos são negociados e regulados. Escala, além disso, é tanto o resultado como a conseqüência das lutas sociais por poder e controle [...] [Em razão de] prioridades políticas e teóricas [...] nunca residem numa escala geográfica específica, mas, antes, *no processo pelo qual escalas particulares são (re)constituídas*." (Citado de E. A. Swyngedouw, Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. In K. R. Cox (ed.) *Spaces of globalization: Reasserting the power of the Local,* New York: Guilford – 137-66. Esta citação é das páginas 140-1, e as ênfases foram acrescentadas por Jessop).

se a escala econômica global já se firmou ou irá se firmar como dominante, pode-se deduzir da argumentação do autor, depende da capacidade de as forças econômicas líderes lograrem *afastar ou comprimir* as escalas espaço-temporais de modo que se desfaçam as possibilidades de controle das forças políticas orientadas ou baseadas nos Estados nacionais. É isto o que está (estava?) acontecendo no terreno financeiro, com a ascensão praticamente irresistível do capital hiper-móvel, um movimento que tem sido capaz de criar sérios limites à capacidade dos Estados reagirem segundo suas rotinas e modos de cálculo convencionais. É isso, conclui Jessop, *que faz com que muitos gestores do Estado sintam as pressões da globalização e acreditem que estão perdendo autonomia operacional*. (194)

Observando mais de perto o cenário atual, Jessop detecta três grandes tendências e respectivas contra-tendências em disputa no processo de [re]organização do Estado e da política: a desnacionalização do Estado, a desestatização do sistema político e a internacionalização dos regimes políticos, com suas respectivas contra-tendências de aumento do escopo para os Estados na articulação das diferentes escalas, de aumento no papel dos Estados na metagovernança e de contestação das formas e da implementação dos regimes internacionais.

Por *desnacionalização dos Estados*, Jessop denomina o processo de transferência e ou compartilhamento de atribuições dos Estados nacionais para os níveis supranacional, subnacional, translocal e mesmo nacional (em novos formatos institucionais envolvendo novos atores). Ressalte-se a aceitação de que organismos e aparatos transnacionais, assim como os Estados locais e/ou regionais têm se fortalecido nas últimas duas décadas. A incapacidade dos Estados nacionais lidarem adequadamente com a diversidade dos contextos locais ou regionais, observa Jessop, leva aos governos locais terem uma atuação em diversas esferas de políticas muito mais abrangente e de forma mais intensa, estimulando, inclusive, novas formas de articulação regional e/ou transnacional. Estes movimentos de integração, parcerias e intercâmbios entre regiões podem levar àquilo que alguns autores já começam a denominar como *soberania perfurada* ou perpassada dos Estados nacionais. Em contraposição a este movimento de deslocamento das atribuições e capacidades dos Estados nacionais, verifica-se as

tentativas dos Estados reterem o controle sobre a articulação das diferentes escalas espaciais.[38]

Enquanto que a desnacionalização do Estado relaciona-se à dispersão territorial das atividades dos Estados nacionais, a *desestatização do sistema político*, para Jessop, relaciona-se à redefinição das fronteiras entre público e privado e à rearticulação de relações entre organizações e atribuições ao longo destas fronteiras em qualquer escala territorial em que os Estados nacionais atuem. (Jessop, op. cit. 199) Neste sentido, presenciamos ao florescimento de uma série de arranjos mais ou menos institucionalizados que .mesclam as fronteiras entre público e privado sob a forma de parcerias público-privadas e mecanismos de “auto-regulação regulada” (*regulated self-regulation*), “governo de interesse privado” (*private interest government*) ou estratégias de *orientação societal* descentradas em contraposição à formas de soberania decisórias controladas pelo poder central. O crescente reconhecimento da interdependência entre diversos atores públicos (em diferentes níveis), privados e do terceiro setor (também com atuação em diferentes níveis) gera a ascensão do que tem sido chamado de *governança.* Para Jessop, a passagem da forma *governo* para *governança*, de modo similar à interpretação dos pluralistas, não provoca necessária ou conseqüentemente a perda de poderes dos Estados nacionais. O poder é uma relação social e não um jogo de soma-zero. A ascensão de instâncias de governança pode inclusive fortalecer as capacidades dos Estados nacionais ao projetar sua influência sobre outros atores e sobre questões que não estavam sob sua responsabilidade, além de fortalecer as responsabilidades dos Estados na *metagovernança* – ou seja, as formas de coordenação/supervisão exercida pelos Estados para organizar a “auto-organização” das parcerias, redes e regimes de governança. (Jessop, op. cit. 199-203)[39]

---

[38] A expressão ´perforated sovereignty’ é de I. Duchacek (1990)Perforated Sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In H. J. Michelman and P. Soldatos (eds.) *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1-33. Chamo a atenção para a recente constituição de um Comitê Federativo vinculado à Subchefia de Assuntos Federativos do governo federal brasileiro para apoiar e acompanhar o desenvolvimento de inúmeros acordos de cooperação que estão sendo mantidos entre cidades/regiões brasileiras com outras cidades/regiões e organismos internacionais. Apesar de recente, parece-me que é um bom exemplo das duas tendências observadas por Jessop, tanto de uma presença mais ativa dos governos locais e estaduais, como de novos papéis que os governos federais e federativos passam a desempenhar.

[39] Um espaço privilegiado para se observar a dialética entre formas de governo e de governança e os papéis cambiantes dos Estados é a formação dos blocos econômicos regionais, em especial a constituição da Comunidade Européia.

A terceira tendência na (re)organização do Estado e da política observada por Jessop, a *internacionalização dos regimes políticos,* está associada à ampliação do espectro e da importância de fatores e processos extraterritoriais ou transnacionais para a competitividade sistêmica. Como contra-tendência, os Estados mantêm um papel importante para dar forma ao desenvolvimento dos regimes políticos internacionais e para operar no interesse de seus respectivos capitais e eleitorados. (Jessop, p. cit. 203)

Perguntando-se explicitamente se estas tendências e contra-tendências implicam a erosão das responsabilidades e capacidades dos Estados nacionais, sua resposta

> *[...] curta é 'não'. A rearticulação do Estado não implica o seu gradual declínio ou o seu deslocamento baseado na fórmula 'mais mercado, menos Estado'. Antes, é o KWNS que está sendo erodido. Mas a erosão de uma forma de Estado nacional não deve ser confundida como a sua retirada geral. Pelo contrário, assim como as fronteiras do KWNS (especialmente aquelas que foram estendidas durante as crises de administração) regrediram, as fronteiras dos Estados nacionais estão avançando em outras questões e outras formas de política estão se tornando mais importantes*. (Jessop, op cit. 211)

Uma parte de sua explicação funda-se na distinção de N. Poulantzas entre as *funções específicas* e a *função geral* (ou *global*) dos Estados. Enquanto as *funções específicas* compreendem três conjuntos de atividades de natureza tecno-econômicas, políticas e ideológicas, exemplificadas na nota a seguir,[40] a *função geral do Estado* consiste em "assegurar a coesão social de uma sociedade dividida em classes", fórmula complementada por Jessop para "assegurar a coesão social de uma sociedade dividida em classes *e eivada por outras clivagens sociais, divisões e conflitos.*" Nestes termos, o movimento que estaríamos presenciando é o de *erosão* de *algumas* funções específicas associadas ao KWNS com a sua substituição por *outras funções específicas* associadas à ascensão do Estado/regime *schumpeteriano* de competição, enquanto que o *Estado nacional permanece como o espaço prioritário para o desempenho desta função geral crucial.* (Jessop. op. cit. 211)

[40] (i) Funções tecno-econômicas, orientadas para as forças e relações de produção; (ii) funções políticas (por exemplo, taxação, segurança, legislação, auditoria oficial etc.), orientadas para as atividades centrais da manutenção do aparato estatal e; (iii) funções ideológicas (por exemplo, educação, ritos nacionais, comunicação). Jessop observa que não é necessário que se concorde com o detalhamento desta taxonomia, apenas com a distinção geral entre agrupamentos de funções específicas e com função global dos Estados capitalistas. O livro de Poulantzas aqui considerado é Poder político e classes sociais.

Então, a desnacionalização do Estado deve ser interpretada com cautela, enquanto um processo parcial e não uniforme que mantém Estados nacionais *rearticulados* numa posição central e decisiva e que ainda detém a condução desta função crucial enquanto tipo capitalista de Estado. Penso que esta fórmula também poderia ser ampliada, considerando que os Estados capitalistas desempenham outras funções cruciais além da manutenção da coesão social, tais como a manutenção do ambiente econômico e político-institucional mais adequado possível para o crescimento/acumulação e a manutenção de níveis de segurança interna e externa igualmente compatíveis com o crescimento e com a acumulação. Ainda não é possível, e talvez seja mesmo impossível na prática, a consolidação de um Estado "supranacional" plenamente desenvolvido responsável pela manutenção da coesão social e de outras atribuições cruciais numa formação social também supranacional e eivada por conflitos de classe e de outras ordens. Pela discussão que Jessop desenvolve sobre *regimes internacionais*, *governança* e *metagovernança transnacionais*, observadas adiante, é possível se deduzir que o autor tem em mente uma nova *politie* em que os Estados nacionais continuam sendo os espaços mais importantes de luta e de competição entre as forças globais, triádicas, supranacionais, nacionais, regionais e/ou locais em disputa.

A metáfora do "*hollowing out*", bastante utilizada pela literatura sobre teoria do Estado, indica, em sua leitura, a observação de duas tendências concomitantes: a primeira, que os Estados centrais mantém muitas de suas funções políticas cruciais – inclusive as *pompas* (*trappings*) da autoridade executiva central e de soberania nacional, assim como a articulação do discurso que os sustenta e a responsabilidade geral pela coesão social; a segunda, que as capacidades dos Estados para transformar esta autoridade e soberania em controle efetivo estão sendo limitadas por um complexo deslocamento de poderes para "cima", para "baixo" e para "fora". (Jessop. op. cit. 213-4) Contudo, ainda que tenha perdido algo de sua soberania, particularmente no campo jurídico-institucional em decorrência basicamente da ascensão dos regimes e sistemas de leis internacionais (aspecto mesmo que, a depender do que estes sistemas legais firmarem, pode até fortalecer certas atribuições dos Estados nacionais), os Estados mantém sua centralidade decisiva na articulação das diferentes escalas territoriais, na constituição dos aparatos de governança e de metagovernança e na construção das bases de legitimidade para qualquer *concerto social* que se possa consolidar como bem sucedido.

Mais ainda, a própria incorporação de novas tecnologias de informação, de comunicação e de organização institucional - do mesmo modo que ajudaram as empresas privadas, argumenta o autor - podem contribuir para que os Estados aperfeiçoem suas capacidades e modos de ação – ou seja, não há razão alguma para se acreditar que as novas tecnologias de informação e de comunicação diminuam automaticamente as capacidades dos Estados. Podem, pelo contrário, também contribuir para a consolidação de uma nova modalidade de Estado - na percepção de Jessop, em suas feições *schumpeterianas*, de competição, de ativação dos mercados de trabalho - e que teve seu campo de atuação significativamente expandido e tornado-se muito mais complexo.

Além disso, os Estados nacionais mantêm sua relevância em razão de sua função política geral. Para demonstrar sua tese, Jessop incorpora o argumento de que a tendência rumo à globalização e à regionalização transnacional aciona uma contra-tendência de busca de maior transparência e *accountability* democrática nas organizações políticas locais, regionais e nacionais, especialmente nos países menores e ou mais fracos na correlação internacional de forças. Mais ainda, os Estados nacionais estão melhor posicionados que seus governos subnacionais para lidarem com conflitos sociais, enquanto que os organismos supranacionais estão mais preocupados com a internacionalização do capital e com a competitividade macro-regional do que com conflitos sociais ou com políticas redistributivas. São os Estados nacionais que detém a capacidade e o aparato fiscal para continuar desempenhando estas atribuições para as quais os governos subnacionais, sem o auxílio dos Estados centrais, teriam grandes dificuldades para atuar. Em resumo, os Estados nacionais mantêm um importante papel político "*[a] menos ou até que as organizações políticas transnacionais incorporem não apenas poderes governamentais, mas também alguma legitimidade democrático-popular[...]*". Até isso acontecer, *os Estados nacionais continuarão sendo o fator político mais importante da accountability democrática formal.* (Jessop, op. cit. 213)

4.3.10 Mais além da anarquia e da hierarquia: Governança, regimes e metagovernança

Para lidar com os problemas e possibilidades de um novo contexto político, econômico, social e cultural caracterizado, entre outros, pela incompletude imanente do capitalismo em sua fase pós-fordista e de *economia baseada no conhecimento*, pelas contradições

e limites de seus processos *competitivos sistêmicos*, pelas falhas e insuficiências associadas aos regimes de coordenação *anárquicos* de mercado ou *hierárquicos* dos Estados, assim como, pela complexa dialética entre *path dependence* e *path-shaping* expressa nas *seletividades estratégicas* e nos embates político-ideológicos para a composição de programas de governo e de *concertos sociais* é que emergem novas e variadas escalas decisórias mais adequadas para lidar com essa realidade social muito mais complexa. A *relativização das escalas* de que nos fala Jessop retrata um contexto em que se destacam as instâncias de governança constituídas para lidar com diferentes assuntos de interesse coletivo, dotadas de diferentes escalas territoriais, compostas por diferentes atores (mais ou menos) interconectados, consubstanciadas em diferentes formatos e munidas de diferentes capacidades de auto-consolidação e de influência.

Os dois grandes sistemas decisórios que ascendem com o capitalismo (narrados por Jessop em termos típico-ideais), a *anarquia* dos mercados e a *hierarquia* dos Estados, seriam falhos e insuficientes para lidar com a complexidade do mundo social.[41] Como *resposta a esta dramática intensificação da complexidade social* (Jessop, op. cit. 229) estaríamos vivendo a proliferação de experiências *heterárquicas*, próprias das formas de *auto-organização horizontal estabelecidas* entre atores *interdependentes*. A proliferação da referência a categorias como *negociação*, *cooperação multi-agências*, *parcerias*, *stakeholding society* e à constituição de *redes* (interpessoais, empresas em rede, redes de organizações, Estado em rede etc.) e de formas de governança e de *metagovernança* [a governança das governanças] seriam formas horizontalizadas de resposta sistêmica e do mundo da vida a esta complexidade crescente. A racionalidade

[41] O tema é abordado extensamente no capítulo *From mixed economy to metagorvernance,* do seu *The Future*..., onde o leitor poderá encontrar detalhes desta sua construção. A mim parece que, neste assunto, o uso (um tanto inadvertido) de modelos típico-ideais traz alguns prejuízos para a análise de Jessop. Talvez o mais grave seja não dar a devida atenção à quão hierárquicas podem ser (e efetivamente o são) decisões das organizações de mercado, e, por outro lado, quão distantes de hierárquicas podem ser (ao menos algumas) decisões idealmente assumidas como hierárquicas de Estados/governos. Parece não restar dúvidas de que as decisões das organizações de mercado são amplamente hierárquicas, tomadas em *headquarters* num contexto operacional não necessariamente anárquico, e que muitas deliberações de governo ou de agências de governo não são necessariamente conduzidas a partir de processos decisórios claramente hierárquicos, menos ainda, plenamente centralizados. Uma das facetas - não observada por Jessop - da noção de *hollowing out* aplicada aos Estados retrata exatamente a relativa falta de coordenação e de controle das unidades centrais do Estado/governo sobre as ações de suas partes. As crises de coordenação e de formulação política, ou as crises de paralisia decisória foram pouco observadas pelo autor. Penso que a construção de tipos ideais de padrões ou modelos decisórios nas sociedades contemporâneas deveria, para ser mais efetivo, admitir modelos mais nuançados, em que características híbridas e menos assertivas possam ser consideradas não como exceções, mas como integrantes de padrões decisórios alternativos e concorrentes.

das formas de *governança heterárquica* pode ser melhor descrita como *reflexiva*, pois, de acordo com o autor, *estabelece negociações sobre um projeto consensual de longo prazo como condição tanto negativa como positiva de coordenação entre atores interdependentes. […] A racionalidade da governança é dialógica antes que monológica, pluralística antes que monolítica, heterárquica antes que hierárquica ou anárquica.* (Jessop. op. cit 229)

Os centros ou redes decisórias estão em redefinição: a proliferação de escalas estende-se para os espaços decisórios em que os objetivos das políticas sociais e econômicas são perseguidos, assim como, induz à disputa entre projetos concorrentes para redefinir as articulações interescalares consideradas relevantes, seja na forma de distritos industriais localizados, cidade-região sistemicamente competitiva, regiões subnacionais, regiões trans-fronteiriças, blocos regionais, tríades ou em escala global. Sobreposições, redefinições, recomposições e novos arranjos interescalares envolvendo as mais variadas composições de atores estão na ordem do dia. Neste contexto em mudança, como já abordado anteriormente, a proliferação de escalas e de instâncias de governança não implica necessariamente a perda de espaços para os Estados nacionais; antes, ao contrário, podem levar ao fortalecimento de muitas de suas atribuições.

Uma dessas atribuições dos Estados que saem fortalecidas é a de estabelecer as condições de *metagovernança*. Já que tanto mercados, quanto Estados e a própria governança são mecanismos de coordenação propensos à falhas e limites - decorrentes da complexidade do mundo social, das contradições estruturais, dos dilemas estratégicos e dos objetivos (ao menos) ambivalentes que os diferentes atores buscam - a explicação para que mesmo assim ocorra algum nível de coordenação política para o desenvolvimento econômico e social decorre em parte do estabelecimento de '*metaestruturas' de coordenação inter-organizacional*. Essas metaestruturas de coordenação possibilitam formas mais dinâmicas, variadas e complexas de interação entre *governo e governança*. As formas de metagovernança compreendem desde o redesenho de mercados (por exemplo, movimentos que estão em curso para os mercados de conhecimento e de comunicações e cultura), passando pelo redesenho do arcabouço institucional de setores específicos (com a criação de novas organizações, redesenho dos formatos de articulação interorganizacional, promoção das condições

para a evolução organizacional etc.), até o estabelecimento das formas de (re)articulação dos diferentes modos de governança. Mas, argumenta o autor, que não se entenda por esta *governança das governanças* a constituição de um super-Estado transnacional, capaz de tudo articular e harmonizar, mas como a prática de modos mais sutis de indução de comportamentos por meio de parâmetros regulatórios mais abrangentes e flexíveis, "boas práticas" de arranjos institucionais, redesenho das escalas e dos focos de governança e outras congêneres. Neste contexto,

> Os Estados desempenham um papel importante e crescente na metagovernança. Eles proporcionam as regras básicas para a governança e a ordem regulatória para e através dos quais os parceiros de governança possam buscar seus objetivos; asseguram a compatibilidade e a coerência dos diferentes regimes e mecanismos de governança; atuam como o primeiro organizador do diálogo entre comunidades políticas; empregam o monopólio relativo da inteligência organizacional e de informações com que se moldam as expectativas cognitivas; servem como 'corte de apelo' para disputas que emergem dentro e acima da governança; buscam reequilibrar diferenciais de poder ao fortalecer segmentos ou sistemas mais fracos em favor da integração dos sistemas e/ou da coesão social; buscam modificar a auto-compreensão das identidades, das capacidades estratégicas e dos interesses individuais e/ou de atores coletivos em diferentes contextos estratégicos, e então alteram resultados para estratégias e táticas preferidas; e, também, assumem a responsabilidade política em caso de falhas de governança. (Jessop. op. cit. 242)

Pode-se, pois, concluir que a evolução institucional para uma crescente importância de práticas de governança em seus diferentes formatos e escalas também resguarda - e mesmo amplifica - as responsabilidades para os Estados nacionais; também neste domínio, são atores centrais, esteios para a constituição e funcionamento das instâncias de governança consideradas relevantes. Ainda que observe, como os pluralistas, a emergência de uma *polity* mais globalizada e difusa, Jessop identifica atribuições centrais e definidoras para os Estados nacionais. As "governanças sem governo" de que nos fala Rousenau até poderiam existir, mas não em assuntos decisivos para a constituição dos novos arranjos sociais em consolidação com os Estados/regimes schumpeterianos de competição e suas variantes. Mais ainda, como não entende que se constituirá um sistema de organizações internacionais ou uma super-organização que opere hierarquicamente acima dos Estados nacionais, os Estados continuarão sendo, também por esta razão, e por muito tempo, atores decisivos nesta *polity* internacionalizada e apreciavelmente mais interdependente.

4.3.11 Embates ideológicos e variantes de Estados/regimes schumpeterianos de competição

Do mesmo modo que os Estados keynesianos de bem-estar, os Estados/regimes schumpeterianos também apresentam suas variantes, já que as estratégias efetivamente implementadas nos diferentes países e suas combinações particulares estão diretamente relacionadas aos legados institucionais herdados, ao balanço das forças políticas em seus embates e às conjunturas políticas e econômicas em que as diferentes estratégias são perseguidas e implementadas. Acrescente-se a essas, as tentativas-e-erros inerentes a um processo decisório bem mais complexo do que supõe as interpretações convencionais para se encontrar e implementar soluções e alternativas para as disputas, impasses e crises vividas nas sociedades pós-fordistas contemporâneas.

Protegendo-se de possíveis críticas - não completamente infundadas - de sua abordagem ser considerada economicista, em que as transformações da economia global automaticamente redefinem os aparatos estatais, Jessop aponta quatro grandes alternativas ideológicas que, em seu entender, estariam fundamentando as diferentes estratégias de Estados *schumpeterianos* em seus embates para consolidação. Deste modo, a seu ver, para as sociedades do capitalismo central, *neoliberalismo*, *neocorporatismo*, *neoestatismo* e *neocomunitarismo* são os construtos político-ideológicos que fazem as *mediações necessárias entre as mudanças estruturais na economia mundial* e as *transformações dos Estados nacionais.* (Jessop. op. cit. 133) Cada uma dessas ideologias apresenta traços de continuidade e de inovação com seus similares anteriores. Os três primeiros são os que parecem sofrer maiores impactos em sua interação com as mudanças pós-fordistas e schumpeterianas na economia e nos Estados centrais.

Para Jessop, se, de um lado, as idéias deixam de ser uma dimensão meramente decorrente da infraestrutura econômica ao serem tratadas como mediações definidoras das diferentes estratégias de concerto social e para os formatos institucionais concretamente assumidos pelos Estados nacionais, por outro lado, os aspectos ideológicos aparentemente ficam de fora da modelagem das próprias mudanças

estruturais da economia global. Aspecto que Gramsci, em escritos como *Americanismo e Fordismo,* observou ocorrer a partir de uma perspectiva essencialmente dialética e dinâmica: a "hegemonia que começa na fábrica" tem, além de seus componentes técnico-econômicos (visíveis, entre outros, na linha de montagem, nos movimentos repetitivos e alienantes e na introdução de procedimentos mecanizados), também o seu substrato em formas variadas de convencimento e coerção ideológica, econômica, política e cultural. Contudo, é importante que não exageremos nesta crítica a Jessop, considerando os seus esforços em demonstrar quão ideologicamente constituídos são os (prováveis) fundamentos das sociedades pós-fordistas, a começar pelo seu principal construto, a economia baseada no conhecimento: transformar o conhecimento histórica e coletivamente fundado em produtos individual e corporativamente apropriados, em acordo com as regras dos diferentes regimes de propriedade, só pode ser resultante de uma gigantesca operação político-ideológica, com não desprezíveis doses de coerção em seu caminho.[42]

Sem nos aprofundarmos nesta descrição, observemos, contudo, um pouco mais de perto cada uma dessas quatro variantes político-ideológicas detectadas pelo autor. O *neoliberalismo,* observa Jessop, pode ser descrito como a estratégia hegemônica da globalização econômica, seja por ser direta e entusiasticamente apoiada pelos aparatos econômicos internacionais mais relevantes (OCDE, FMI, Banco Mundial, OMC) e pelas elites políticas e econômicas de muitos países - especialmente os Estados Unidos - o país hegemônico no mundo de então, além de outros anglófonos, como Inglaterra, Canadá, Austrália Nova Zelândia, pelos países saídos de regimes "comunistas". Ou ainda, por se fazer presente, de forma mais ou menos explícita e intensa, nas diferentes experiências de "ajustes estruturais" empreendidas por países centrais e em desenvolvimento.

---

[42] Não são poucas as formas de coerção manifestas na instauração dos diferentes regimes de propriedade intelectual e industrial. Jessop aponta uma série delas, já apresentadas em parágrafos anteriores. Outras podem ser lembradas, indo desde a completa perda de controle do autor sobre a sua obra, prática embutida em cláusulas de contratos draconianos de edição e comercialização, passando pela impossibilidade de acesso a conteúdos (sejam eles na forma de medicamentos, conhecimentos ou outras formas de bens culturais e tecnológicos) mesmo no âmbito de políticas compensatórias e redistributivas ou mesmo para fins humanitários. Conhecemos muito bem, nos países ditos em desenvolvimento, as formas de coerção e cerceamento do acesso aos conteúdos.

O neoliberalismo é a estratégia que busca essencialmente a promoção de regimes sociais e econômicos orientados pelo mercado e para o mercado. Quatro questões se destacam na caracterização do neoliberalismo por Jessop. A primeira, que o neoliberalismo consiste na ideologia central da *dominação ecológica* da acumulação capitalista empreendida pelos setores econômica e politicamente dominantes beneficiários deste projeto. Neste sentido, o neoliberalismo, mais do que as demais variantes concorrentes, impregna o conjunto de instituições, organizações e relações sociais estabelecidas nas diferentes sociedades, aspecto com não poucas implicações. A segunda, relaciona-se à inclinação globalizante do neoliberalismo, que entende por necessária a internacionalização do espaço econômico doméstico, aspecto que implica a liberalização do comércio e dos mercados financeiros e de investimentos internacionais. A terceira, refere-se à ênfase do neoliberalismo às virtudes do empreendedorismo e da liberação dos impulsos criativos de livre empreendedores e empresas; deste modo, tanto as inovações quanto o próprio crescimento econômico seriam resultantes dos impulsos microeconômicos de empresas e empreendedores privados. A quarta, refere-se à questão – bastante presente em praticamente todos os críticos do neoliberalismo – do baixo grau de definição dos aparatos institucionais resultantes do corolário neoliberal. Embora se possa considerar que os seus defensores apresentem enunciados gerais bastante claros, não há, por outro lado, maiores preocupações em estabelecer quais seriam os aparatos institucionais que resultariam de uma civilização burguesa neoliberal. (Jessop. op. cit. 260)

Em seu conjunto, os aspectos acima convergem para o fato de que, embora o neoliberalismo tenha como retórica dominante a exaltação do livre mercado e do Estado mínimo, nenhuma dessas duas perspectivas são efetivamente alcançáveis no mundo real (Jessop, idem, ibidem). Antes, pelo contrário, a realidade prática do neoliberalismo tem consistido na *subordinação* de pequenas e médias empresas a novas formas de competição [e de corporações operantes] em escala global, enquanto que os Estados nacionais que adotam medidas rumo à flexibilização, desregulação e ao *laissez faire* devem ser suficientemente fortes e interventores, não só para desmontar os aparatos institucionais vigentes, como também para resistir às pressões de todos os tipos para impor novas formas de intervenção que facilitem a acumulação – o paradoxo da máxima

intervenção para implantar a *desintervenção* neoliberal, fenômeno muito bem reconhecido desde os primórdios da ascensão do neoliberalismo.

O ***neocorporativismo***, por sua vez, busca a institucionalização de alternativas continuadas e negociadas para estratégias e decisões econômicas e para condutas dos agentes econômicos. De acordo com Jessop, os atores envolvidos numa estratégia neocorporativa procuram equilibrar competição e cooperação, já que reconhecem a necessidade de acordos coletivos duradouros para a estabilidade da economia e das relações sociais num determinado território. Diferentemente do corporativismo tradicional, voltado para atender demandas de grandes corporações privadas e de grandes sindicato e centrais de trabalhadores preocupado(a)s com o pleno emprego e a estagflação, o neocorporativismo reflete a emergência de uma diversidade de comunidades e de redes políticas e econômicas próprias do pós-Fordismo, estando mais diretamente orientada(o)s, no âmbito dos SWPRs, para o estabelecimento das condições que possibilitem inovações, a expansão da economia baseada no conhecimento, a competitividade sistêmica e a ativação dos mercados de trabalho em detrimento aos arranjos passivos.

Do ponto de vista dos impactos das estratégias neocorporativas sobre a configuração e atuação dos Estados, pode-se depreender três principais tendências detectadas por Jessop. (a) A inclusão na construção das estratégias neocorporativas de representantes de novas comunidades e redes políticas articuladas em torno de diferentes sistemas funcionais (educação, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura etc.), além da incorporação de representantes de setores econômicos emergentes, a atribuição de maior peso para os core workers, e o próprio declínio da relevância de representantes de setores estagnados ou em declínio econômico, constituindo arranjos políticos que vão muito além dos representantes de centrais sindicais e das grandes corporações empresariais. (b) Disso decorre a busca de estratégias muito mais voltadas para o micro-nível das firmas e das localidades e para a extensão das formas de *autoregulação regulada* e de parcerias público-privadas do que para as tradicionais concertações macropolíticas típicas do corporativismo tradicional. (c) A grande política passa ser a política industrial, muito preocupada em proteger setores econômicos cruciais numa economia aberta e competitiva mais do que o envolvimento direto do Estado na oferta ou, menos ainda, em concertações macroeconômicas centralizadas, muito embora o

autor aponte a permanência do compromisso com uma elevada tributação para financiar os investimentos sociais como parte das estratégias neocorporativas. Não deixa, contudo, de chamar a atenção o difícil equilíbrio que Jessop atribui à estratégia neocorporativa, que tende a assumir, nos países do pós-Fordismo, feições acentuadamente neoliberais pró-mercado.

Já o ***neoestatismo***, no âmbito da consolidação dos Estados/regimes schumpeterianos pós-fordistas, configura-se no construto político-ideológico que busca conciliar economia de mercado com a coordenação dos Estados nacionais (tipicamente schumpeterianos de competição), propondo que os Estados nacionais, utilizando os seus próprios recursos e conhecimentos, bases de informação e meios de coordenação centralizada, sejam os responsáveis e conduzam a reorganização econômica para o desenvolvimento das forças de mercado. Deste modo, os neoestatistas tratam de mobilizar os diversos recursos dos Estados para a afirmação de uma estratégia de acumulação em escala urbana, regional, doméstico-internacional, nacional e/ou supranacional. E o fazem já levando em consideração os argumentos de globalização, competitividade, economia baseada no conhecimento, ativação dos mercados de trabalho, flexibilização e outras similares próprias do pós-fordismo globalizado, mobilizando os recursos estatais para proteger e promover certos setores considerados estratégicos com base em aparatos institucionais adequados. Os neoestatistas não têm dúvida de que os mercados estão mais competitivos e que a globalização é uma força econômica imperiosa, mas também não têm dúvida de que os Estados têm, ainda mais por força deste novo contexto, revigoradas atribuições no sentido de assegurar as condições de competitividade e de crescimento econômico e de possibilitar um certo modelo de reprodução social com base no paradigma da ativação dos mercados de trabalho.

São esses aspectos que explicam a crescente disposição dos Estados no sentido de alcançarem *objetivos estratégicos* de uma *política de ativação estrutural* relacionados ao desenvolvimento de novas tecnologias, transferências de tecnologias, inovações em sistemas, em infraestrutura e nos demais fatores envolvidos no aperfeiçoamento da competitividade sistêmica de setores emergentes da economia baseada no conhecimento. Em favor de *estratégias de ativação territorial* no sentido de promover as interdependências necessárias e não comercializáveis que estão na base de bem-

sucedidas *learning regions*, ambientes de inovação, clusters industriais e tecnológicos, cidades empreendedoras e similares. Em favor de *políticas de ativação dos mercados de trabalho*, fundamentalmente no sentido da qualificação permanente e do estabelecimento de relações de trabalho preferencialmente flexíveis às habilidades mais do que flexíveis ao preço. Os Estados intervêm ainda para reestruturar setores econômicos declinantes e para promover setores em ascensão. Assim como para promover, com seus próprios recursos, estratégias de coordenação societal no sentido de alcançar objetivos específicos com base em ações concertadas com diversas comunidades políticas que envolvem interesses e atores públicos, privados e mistos. Nestes termos, o neoestatismo tem se comprometido com um forte papel dos Estados em contextos de coordenação e supervisão descentralizadas, já que muitas dessas atribuições são concebidas e executadas em atividades paralelas ou complementares no plano local ou regional. Mais ainda, na medida em que os neoestatistas estão firmemente comprometidos em promover as condições de competitividade sistêmica de setores econômicos considerados estratégicos, aspecto que também implica a constituição dos aparatos institucionais correspondentes, estes atores não dispensariam medidas neomercatilistas. (Jessop. op. cit. 263)

Por fim, o ***neocomunitarismo*** propõe-se, segundo Jessop, a promover a *economia social* como um desafio à lógica da acumulação do capital, sua extensão para outras esferas da vida social e contra o estabelecimento da hegemonia burguesa na sociedade como um todo. (Jessop. op. cit. 263-4) A economia social busca contrapor à lógica do valor de troca pela primazia do valor-de-uso social. Ao mesmo tempo em que procura reinserir a organização e o funcionamento da economia a contextos espaço-temporais específicos orientados aos ritmos da reprodução social. Em contraposição, em especial ao ritmo e à racionalidade das formas impessoais e distantes da acumulação financeira, a economia social (ou o neocomunitarismo) procura se opor à extensão da lógica capitalista à esferas da vida social e privada tais como a educação, os esportes, a cultura, a saúde, a política, a habitação, a pesquisa científica, dentre outros campos mais expressivos em que as batalhas pela limitação ou pelo afastamento da lógica de acumulação capitalista são mantidas.[43]

---

[43] Um importante apanhado sobre a literatura produzida nas últimas três décadas sobre o tema das empresas públicas e da economia social encontra-se em FECHER e LÉVESQUE (2008).

Embora Jessop não aprofunde a questão, a economia social envolve um amplo espectro de atividades, fazeres e modos de organização que possuem identidades difusas em torno de solidariedades, laços de afinidade, contexto e mesmo de contraposição às formas públicas e privadas de propriedade e racionalidade, embora, em muitos casos, as práticas ou empreendimentos de economia social assumam feições híbridas com estas formas. A feição híbrida da economia social, constituída entre as formas pública e privada de propriedade e racionalidade, revela-se em questões como a busca de lucro ou retorno econômico (ausente em muitos casos, mas presente em formas especialmente de cooperativas – chamadas, por isso, de *coopetalismo,* e bastante mal disfarçada em inúmeras *filantrópicas* – por isso por aqui chamadas de *pilantrópicas*), o financiamento/subsídio público (e todas as tensões associadas a isso, como a dependência, a cooptação e a possível descaracterização), e as questões relacionadas ao reinvestimento e à distribuição dos ganhos e prejuízos entre os participantes.

O neocomunitarismo, tal como descrito por Jessop, com base no conceito de economia social distancia-se das referências mais estreitas do comunitarismo convencional, mas não avança, contudo, em questões cruciais que o conceito (relativamente novo) de economia social possibilita por em movimento. A começar pela própria ampliação do escopo de observação que este conceito permite, ao tornar possível uma nova e poderosa chave de análise para a realidade multifacetada da reprodução social nas sociedades contemporâneas. Para isso, o conceito de economia social precisa ir além de uma caracterização meramente passiva - como a parcela residual em relação às formas públicas e privadas de racionalidade e propriedade, retratado na noção de Terceiro Setor, ou residual em relação à não distribuição de lucros, captado na noção de Organizações Sem Fins Lucrativos. O conceito de economia social pode avançar numa perspectiva progressiva, de modo a contribuir para o estabelecimento de importantes distinções nas esferas da economia pública e, especialmente, privada e dos mercados. Sobre a esfera dos mercados e da economia privada o uso do conceito de economia social pode ser agregado aos trabalhos de autores como Fernand Braudel, em seus esforços para compreender os diferentes *andares* que compõem o edifício capitalista, e de Habermas, e seu conceito de mundo da vida. A aproximação destes conceitos e distinções pode levar-nos a reinterpretar os mercados em suas formas de reprodução

social e de apropriação capitalista: se os mercados existem e continuam existindo para suprir necessidades e incompletudes humanas, não há razão para supor que apenas a lógica propriamente capitalista de maximização dos lucros se manifeste em seus funcionamentos. Antes, do ponto de vista de um conceito avançado de economia social, é mais correto inferir a milenar persistência (North 2002) de muitas e variadas formas de mercado e instituições cuja racionalidade capitalista é e tem sido historicamente apenas uma entre outras racionalidades e comportamentos éticos, religiosos, culturais e políticos. O uso do conceito "ampliado" de economia social à luz de inferências de Braudel e Habermas pode, entre outros aspectos, contribuir tanto para uma reinterpretação do seu próprio tamanho (estimado em algo entre 7 e 10% nos países centrais para os conceitos residuais de terceiro setor e organizações sem fins lucrativos, conforme FECHER e LÉVESQUE 2008), assim como para uma redefinição das formas de relacionamento da economia social com os Estados, com os mercados e com os agentes propriamente capitalistas.

A caracterização dos construtos ideológicos também é feita por Jessop com base em descrições típico-ideais, ficando a ressalva do autor de que o mundo real dos países do SWPR é constituído pela combinação, em escalas diferenciadas, dessas quatro ideologias na construção das estratégias efetivamente implementadas. Três observações finais sobre o papel das ideologias na formatação das estratégias de concertação social e de aparatos estatais a partir das considerações de Jessop. A primeira é que as três primeiras formas ideológicas (neoliberalismo, neocorporativismo e neoestatismo) parecem ser as dominantes na configuração dos Estados/regimes pós-nacionais schumpeterianos de *ativação* do trabalho: o *neoliberalismo*, como espírito de uma época, exerce a dominação ecológica sistêmica impingindo aos demais sistemas sua racionalidade e ordem de prioridades mais do que os demais sistemas exercem ou impõem sobre o neoliberalismo; o *neoestatismo*, ao ser reinterpretado por seu viés schumpeteriano, modifica as formas keynesianas de intervenção estatal, concentrando-se nos esforços de provimento das condições de ativação do empreendedorismo e da inovação, de ativação regional e de ativação dos mercados, exerce a força catalizadora para a constituição dos Estados/regimes schumpeterianos de competição; enquanto que o neocorporativismo empresta aos SWPRs seus atributos principalmente na composição das políticas sociais, embora elas próprias já sejam informadas pelos

princípios schumpeterianos presentes no neoliberalismo e no neostatismo. Já o *neocomunitarismo* apresenta participação apenas marginal na definição dos SWPRs, basicamente restrita ao papel de parceiro e complementar dos Estados e dos mercados nas tarefas de prestação de alguns serviços sociais e participantes minoritários em instâncias de governança. A segunda observação é que, ao que parece, a alternativa socialista praticamente sumiu do cenário ideológico identificado por Jessop. Esta tradição do pensamento político, ao que parece, encontra-se dispersa nos três últimos construtos ideológicos apresentados, sem identidade e, portanto, sem maiores pretensões societais, enquanto a direita pode estar confortavelmente assentada nas quatro abordagens ideológicas, em especial no neoliberalismo e no neoestatismo como seus dois principais construtos.

Por fim, é curioso notar que Jessop identificou cinco grandes mudanças no discurso e em conceitos/paradigmas cruciais para a ascensão dos Estados schumpeterianos de competição, a saber: (i) o rebaixamento dos conceitos/paradigmas de *produtividade* e *planejamento* em prol da ascensão dos conceitos de *flexibilidade* e *empreendedorismo*; (ii) a mudança no discurso sobre 'direito de emprego para toda a vida' para o que afirma que os 'trabalhadores sejam empregáveis e flexíveis'; (iii) a ascensão do discurso sobre *globalização* a partir de meados dos anos 1980, pretendendo significar uma mudança fundamental na dinâmica de acumulação de capital; (iv) ênfase crescente na *economia baseada no conhecimento* no contexto de uma *nova economia* e, particularmente interessante; (v) o declínio do *monetarismo* como teoria econômica em prol de uma *nova teoria do crescimento* que enfatiza as virtudes das intervenções dos Estados para criar condições favoráveis ao crescimento econômico, particularmente em dimensões que anteriormente eram consideradas exógenas à economia. Cada uma dessas mudanças contribuiu para a afirmação de um novo discurso sobre *competitividade*. (Jessop, op.cit 133) A identificação desses pontos vitais para a afirmação dos Estados/regimes schumpeterianos de competição não deixa dúvidas quanto ao imbrincamento dialético entre ideologia e mudanças econômicas, ao mesmo tempo em que também revela o papel relativamente secundário das ideologias em seus Estados puros. Faltou Jessop nos dizer que o próprio schumpeterianismo é uma ideologia mesclada com uma teoria do desenvolvimento econômico capitalista.

4.4 APROXIMAÇÕES, DISTINÇÕES E ALGUMAS CONCLUSÕES

As duas vertentes do neomarxismo enfocadas neste último capítulo apresentam algumas convergências, mas são, sem dúvida, as distinções que mais se destacam. Divergências que afloram nos percursos de análise, em conceitos e paradigmas mobilizados, nas conclusões a que chegam na observação de um mesmo fenômeno, o sentido que se atribui às pressões para a transformação dos Estados nacionais verificadas nas últimas décadas.

Pode-se afirmar que, em síntese, ambos se aproximam ao buscarem a adoção de uma abordagem abrangente (totalizante) dos fenômenos sociais envolvidos na análise de seus objetos, perspectiva que apresenta como conseqüência a mobilização de um enfoque transdisciplinar no qual as próprias fronteiras entre as disciplinas são tomadas como artificialismos dispensáveis (embora apresentem distinções em especial na perspectiva histórica adotada). Tendem a se aproximar também ao mobilizarem um conjunto de categorias marxistas (como *lei do valor, valor-trabalho, valor-de-uso, modo de produção capitalista, classe*), combinando-as com categorias oriundas de outras matrizes intelectuais, não querendo isso significar que ao mobilizarem tais categorias tenham a mesma compreensão sobre elas.

Aproximam-se, ainda, na adoção de uma abordagem dos Estados nacionais "centrada na sociedade", em contraposição à abordagens "centradas nos Estados", próprias do movimento *neoestatista,* ou do "Estado *contra* a sociedade", dos neoliberais. Mas mesmo neste plano geral apresentam distinções, a começar pela concepção de Wallerstein em considerar metodologicamente equivocada a abordagem de sociedades nacionais, como se essa coleção de sociedades pudesse ser individualizada e depois comparada com outras sem que, sobretudo e primeiramente, se leve em consideração os fluxos e nexos estabelecidos pelo sistema mundo capitalista, enquanto que Jessop admite a possibilidade de estudos e suas variantes, como exemplificado em sua tentativa de categorização e de estudos comparados sobre os Estados nacionais keynesianos de bem-estar dos países do Fordismo Atlântico. Apresentam, ademais, certas similaridades em relação à caracterização do capitalismo essencialmente como um modo de *produção*, aspecto que em Jessop se traduz no conceito de *determinação econômica*, isto é, a noção de que os valores necessários ao processo contínuo de acumulação nas sociedades capitalistas são gerados em seus setores produtivos e não

nas etapas financeiras e de circulação/realização, entendimento compartilhado por Wallerstein, que atribui a este fundamento produtivo um peso decisivo para a compreensão das crises cíclicas do modo de acumulação capitalista.

Mesmo que acrescentássemos mais duas ou três possíveis convergências tais como o entendimento comum de que as inovações tecnológicas não são as responsáveis por nenhuma grande transformação recente na economia (pelo menos não numa proporção que altere profundamente as suas bases de produção), compartilhando, de resto um olhar cético sobre os reais impactos ou escalas daquilo que tem se chamado de globalização, a relação das diferenças/divergências é possivelmente bem mais marcante. Comecemos pelo percurso analítico adotado por ambos.

Wallerstein está abertamente preocupado em fundar uma teoria social que apresente uma interpretação substancialmente mundial para a sociedade moderna, para a qual os imperativos das cadeias de produção e de valorização da economia-mundo capitalista (a primeira e única até aqui capaz de ser efetivamente global) são os determinantes a serem detectados, compreendidos e mobilizadas para o devido entendimento de categorias daí deriváveis (Estados, classes, liberalismo, socialismo, *households* etc.) e de realidades locais, nacionais ou regionais. São esses esteios primeiros de produção e acumulação capitalista que, ao se expandirem, vão enredando outras formações econômicas e políticas, novos territórios e as categorias sociais em seus fluxos e cadeias já devidamente hierarquizadas de produção, acumulação e apropriação. A unidade de análise a merecer o foco de atenção do pesquisador social deve ser, portanto, em sua abordagem, a economia mundo capitalista, a partir da qual a narrativa sobre as demais categorias e sobre as diferentes realidades "nacionais" deve ser construída.

Em sua formulação, os Estados nacionais, como demonstrado anteriormente, são categorias derivadas do sistema mundo capitalista que, de forma complementar às cadeias de valor da economia mundo, constitui o "seu" sistema interestatal ao qual todos os Estados, mesmo os mais poderosos, devem, em larga medida, sua legitimidade e devem, portanto, em alguma medida, se reportar. Disso decorre que, diferentemente do que concluem os teóricos do realismo convencional das relações internacionais, Wallerstein identifica muito mais concordância e alinhamento entre os países dentro do sistema interestatal da economia mundo capitalista do que

propriamente desconfianças, conflitos e mudanças como os teóricos seguidores de Hans Morgenthau e Kenneth Waltz supõem. Com exceção à ascensão econômica do Japão (e talvez da China), a hierarquia econômica e política dos países pouco têm se alterado desde a constituição inicial do sistema interestatal do sistema mundo capitalista a partir de meados do século XV, particularmente se levarmos em conta as três categorias, centro, periferia e semiperiferia, com que Wallerstein formula este argumento. Os três grandes conflitos mundiais verificados nos últimos cinco séculos de economia mundo capitalista (a Guerra dos Trinta Anos, as Guerras Napoleônicas e as duas guerras mundiais do século XX) podem ser interpretadas como conflitos por hegemonia no âmbito da economia mundo. Definidas as hegemonias da Holanda, da Inglaterra e dos Estados Unidos, a economia mundo segue seu rumo "normal", um rumo em que as cadeias de valor de mercadorias, hierarquizadas em escala mundial, impõem os espaços aos seus participantes – um espaço que não é primeiramente político, mas essencialmente econômico. Um rumo "normal" que repõe movimentos cíclicos de acumulação e crise e que, em seus longos movimentos, tende à superação ou ao declínio, exatamente como ocorre com qualquer outro organismo vivo, particularmente um que engendra tamanha ordem de contradições.

Se os Estados nacionais devem ser compreendidos no interior do sistema mundo capitalista, o passo necessário para este argumento encontra-se no conceito de capitalismo enquanto sistema e economia mundo. Não se trata de recompor aqui os argumentos já apresentados anteriormente, apenas ressaltar que, como procuramos demonstrar, Wallerstein opera com dois conceitos de capitalismo, um primeiro, mais conciso, em que o capitalismo é definido simplesmente como *um modo de produção visando a obtenção de lucros no mercado*, e um segundo, em que os Estados aparecem complementando o funcionamento da economia mundo capitalista. Meu argumento tem sido o de que a definição mais concisa de capitalismo não se sustenta, e que este conceito só começa a fazer sentido prático depois da complementação que Wallerstein opera em sua segunda definição, quando passa a atribuir relevância para as interferências seletivas dos Estados. Contudo, mesmo nesta nova formulação, Wallerstein manteve os Estados como "variáveis dependentes" do sistema mundo, de modo que, em meu entender, falta a sua abordagem uma observação mais acurada sobre o papel dos Estados nacionais para o funcionamento do capitalismo em seus

fundamentos micro, meso e macroeconômicos, políticos, institucionais e, talvez, sobretudo, para a coesão e reprodução social em sociedades complexas - e isso nas diversas escalas possíveis de sua ação, do local ao global, passando pelas variadas formas de "regional". Sua abordagem da economia mundo mantém-se fiel a um nível de abstração que não contempla adequadamente os Estados nacionais, e que em meu entender, entra em contradição com o seu próprio conceito de totalidade sistêmica, ou seja, com a definição da unidade de análise relevante para o pesquisador. Se considerarmos a sua definição sobre os critérios que compõem uma totalidade sistêmica, definidos como aquele conjunto de lógicas que "determinam" a maior parte da realidade social, fica absolutamente impossível abstrair os Estados nacionais como componentes determinantes na construção das lógicas que determinam as diferentes realidades. Mesmo considerando-se a hipótese, a meu ver, heróica, de que os Estados (locais, protonacionais ou nacionais) não participaram da construção e expansão das cadeias produtivas e distributivas desde a origem da economia mundo capitalista, como considera Wallerstein (sobre o assunto ver em especial Wallerstein e Hopkins 2000), é praticamente impossível que - seguindo a argumentação do autor – depois de o capitalismo ter estendido sua divisão de trabalho e que as forças dominantes moldaram os Estados de acordo com seus interesses, depois disso, dizia, já não é mais possível desconsiderar os Estados como aparatos decisivos para a própria economia mundo.[44]

O fato mais relevante a ser considerado é que os Estados importam, conforme a própria abordagem de Wallerstein demonstra, e podem e devem ser considerados como objeto de investigação das ciências sociais. Interpreto esta recusa em buscar compreender de modo mais acurado as especificidades dos Estados capitalistas contemporâneos tanto como uma necessidade de preservar as noções fortes de seu esquema de análise (hold the tiller firm!, como ele intitulou um de seus ensaios metodológicos) em que a dimensão econômica antecede e, também por isso, acaba determinando as demais, quanto, e

---

[44] Recorro aqui a Fernand Braudel, para quem: "...no centro da economia mundo aloja-se sempre, forte, agressivo, privilegiado, um Estado fora de série, dinâmico, ao mesmo tempo temido e admirado. Já é o caso de Veneza no século XV; da Holanda no século XVII, da Inglaterra no século XVIII e mais ainda no século XIX; dos Estados Unidos atualmente. Poderiam esses governos ´no centro´ deixar de ser fortes? Imannuel Wallerstein, prossegue Braudel, deu-se ao trabalho de provar que não [...] como se a posição central, por si só, não criasse e não exigisse também um governo eficaz.[...]" Para um pouco adiante, concluir, "Isso não impede, em contrapartida, que estes governos 'centrais' sejam mais ou menos dependentes de um capitalismo precoce, já com dentes crescidos. O poder é partilhado entre eles e ele. Nesse jogo, sem sucumbir a ele, o Estado mergulha no próprio movimento da economia-mundo. Servindo aos outros, servindo ao dinheiro, ele serve a si mesmo.". Braudel, 1996: Vol. 3: p. 42.

principalmente, pelas implicações que teria em assumir que a dimensão política pode ser mais relevante do que ele admite na composição da própria dimensão econômica da economia mundo. Na verdade, como esta tese tem procurado argumentar, a dimensão econômica é fortemente entrelaçada com outras dimensões na sua configuração. Uma forma de observar este entrelaçamento entre a economia e as dimensões extra-econômicas, além dos argumentos de Jessop recém apresentados, pode ser encontrada no esquema tripartido de Fernand Braudel (1996, Vol. I) para os mercados e o capitalismo: para os andares de baixo, temos uma forte interação da vida material e do mercado com o *mundo da vida* e, portanto, o convívio com uma infinidade de lógicas (econômicas, religiosas, culturais, políticas, de solidariedade, amizade, vizinhança, inimizades e desafeições) não necessariamente dominantes; nos andares de cima, no estrato superior do andar de mercado e no andar propriamente capitalista na definição de Braudel, temos a forte interação do capital com o poder político, com outros sistemas e também com o mundo da vida, constituindo entrelaçamentos que dificilmente poderiam ser isolados um do outro sem perdermos o vigor com que se manifestam no real.

Ao fazer esta afirmação, estou argumentando que a análise desenvolvida por Jessop sobre a dinâmica do capitalismo é mais precisa e adequada para a compreensão do mundo contemporâneo. O percurso intelectual trilhado pelo professor da Lancaster University é, em certo sentido, mais pragmático: a sociedade, ou melhor, as formações sociais modernas são marcadas pelo modo de produção capitalista, e a análise mais acurada das categorias cruciais que fundamentam o capitalismo revela a incapacidade crônica deste macrossistema se auto-reproduzir autonomamente, por seus próprios meios e a partir de seus próprios impulsos. Além de a lei do valor que impulsiona o capitalismo apresentar, como Marx já havia inferido, uma tendência à crise pela cisão entre valor de troca e valor de uso, "mercadorias" cruciais para o capitalismo como natureza, trabalho, conhecimento e moeda, não são mercadorias plenas e sim fictícias. Fictícias aqui significando que necessitam que os Estados – com seus múltiplos aparatos – intervenham consistente e cotidianamente para que passem a operar na forma adequada ao capital. O capitalismo é um macrossistema que para operar depende de fatores extra-econômicos, cuja dinâmica tem consistido em investir sobre (ou colonizar) o mundo da vida e outros sistemas organizados sob outras

racionalidades. Nestes termos, os Estados nacionais têm sido, pois, cruciais e indispensáveis ao capitalismo. O conceito de capitalismo envolve, portanto, uma fórmula que contempla um regime de acumulação mais um modo de regulação e um concerto social operacionalizados, sobretudo, por Estados nacionais.

Deste modo, o próprio conceito de Estado operacionalizado por Jessop demonstra ser mais completo do que a caracterização efetuada por Wallerstein – Estado pouco autônomo em relação aos interesses da burguesia mundial, que opera movido por uma ideologia liberal, e que pratica medidas essencialmente mercantilistas, de proteção contra concorrência indesejada, e policialescas, de proteção contra as classes perigosas. Em Jessop os Estados são entendidos como *relações sociais* complexas que envolvem embates travados - dentro e fora das fronteiras formais dos Estados - por *forças sócio-político-econômicas* articuladas em torno de programas e visões de mundo concorrentes, que informam *concertos* sociais por sua vez mediados por um conjunto de aparatos estatais e suas seletividades estratégicas. Em sua perspectiva, os Estados capitalistas estão estruturalmente comprometidos em manter o capitalismo funcionando, mantendo para isso uma necessária autonomia operacional. Contudo, nada assegura que encontrem as alternativas e as formas institucionais adequadas. Esta autonomia em relação aos interesses específicos é precondição para que os Estados exerçam suas atribuições em buscar os interesses do capital em geral e, ao mesmo tempo, fonte de risco para que este interesse geral seja contrariado em diferentes contextos espaço-temporais. A compreensão de que os Estados são decisivos para a valorização do capital e para a reprodução social e que fazem isso por meio da força, da lei e de regulações, de moeda/financiamento, de produtos e serviços, de conhecimento e de persuasão moral, na forma de meta, macro, meso e micropolíticas, ao lado de aspectos como a impossibilidade de se tomar os Estados como entidades unívocas e compactas, das seletividades estratégicas, da relativização do poder dos dirigentes, das dificuldades de formulação/coordenação de programas e alternativas estratégicas, de regimes de regulação e *concertos sociais*, e do envolvimento dos Estados com questões de governança e metagovernança em diferentes escalas, tornam o conceito de Estado desenvolvido por Jessop ao longo de seu trabalho, embora razoavelmente complexo, mais útil à compreensão da realidade concreta de suas atuações. Afora as dificuldades

em melhor expressá-lo, o conceito não é simples porque as *unidades de análise* a que se referem não são simples.

Enquanto Wallerstein considera pouco promissora a análise da escala nacional, o enfoque de Jessop atribui um longo esforço para tipificar as experiências dos Estados nacionais keynesianos de bem-estar e de seus possíveis substitutos, os Estados/regimes pós-nacionais schumpeterianos de competição (entendendo-se pós-nacionais aqui como a atuação dos Estados em escalas para além das escalas nacionais e subnacionais típicas do período dos KWNS). Os regimes de bem estar e de competição/ativação schumpeteriana, assim como os regimes de acumulação e os modos de regulação são específicos e estão conectados às diferenças entre os Estados - entendidos no sentido ampliado como "sociedade política + sociedade civil". Note-se também que em certo sentido os países considerados por Jessop como integrantes do Fordismo Atlântico aproximam-se daqueles que Wallerstein chamaria de países centrais. Este aspecto nos remete a outro tópico: enquanto Wallerstein apresenta forte preocupação em tipificar as ordens econômicas e políticas do sistema mundo capitalista em regiões/países/mercadorias centrais, periféricas e semi-periféricas, Jessop não apresenta nenhuma preocupação em inserir o seu enfoque numa economia política do capitalismo mundial e de atuação dos diferentes Estados de acordo com as possíveis hierarquias e padrões de inserção das regiões/países e mercadorias nesta economia mundial. Esta posição de Wallerstein, embora não plenamente completa, apresenta vantagens em relação à postura adotada por Jessop sobre esta questão, que basicamente consiste em indicar precaução para não tomarmos os Estados como se fossem unidades idênticas.[45]

Como então os Estados estão sendo afetados pelas transformações verificadas nas últimas três décadas, por aquilo que convencionalmente tem se chamado de

[45] Ou como expressa o autor: "[...] é necessário precaução para não tratarmos os Estados como se eles fossem unidades idênticas. A soberania formal para os Estados territoriais acordada no sistema de Westphalia não implica qualquer identidade ou igualdade substantiva entre eles em termos de suas capacidades para exercer o poder interna ou internacionalmente. Os Estados estarão diante de diferentes problemas gerados pelos processos multiescalares, multitemporais e multicêntricos de globalização; e eles terão diferentes capacidades para tratar esses problemas e auto-reorganizarem-se em resposta. Mais ainda, embora a forma-determinada de condensação de forças em alguns Estados conduz aos dirigentes estatais a resistirem à globalização, outros Estados são clara e fortemente comprometidos em promove-la de uma ou de outra forma. [...] alguns Estados reforçarão sua hegemonia ou domínio no sistema interestatal, outros declinarão na hierarquia interestatal. (Jessop. op. cit. 195)

globalização? Ou, primeiramente, é possível se falar de globalização? Sobre este tema temos também diferenças apreciáveis. Para Wallerstein, com seu foco centrado nas cadeias de valor da economia mundo, nada de novo ocorreu no mundo nas últimas décadas que possa ser chamado de globalização, nem mesmo que tenha significado um novo ciclo de expansão do capitalismo. Enquanto que Jessop assume uma interpretação cética em relação à globalização, já que não estaríamos testemunhando nenhum movimento de globalização que signifique um jogo de *soma-zero* cujo resultado seja a perda de atribuições para os Estados nacionais. Contudo, Jessop não nega a existência de uma "supercomplexa série de processos multicênctricos, multiescalares, multitemporais, multiforme e multicausais", na qual a globalização neoliberal é apenas uma das estratégias em curso. Ao contrário, afirma os impulsos globalizantes do pós-fordismo - como a ascensão dos paradigmas da economia-baseada no conhecimento, a forma moeda considerada como *international currency* e os salários como custo internacional, dentre outros já apontados anteriormente.

Enquanto Wallerstein aponta um declínio da soberania dos Estados nacionais, não em decorrência da globalização ou da chamada revolução científico-tecnológica, mas de uma série de contradições e limites estruturais de longa duração [limite para a expansão geográfica do capitalismo, esgotamento do processo de urbanização, esgotamento ambiental, dentre outras já apontadas], assim como, e principalmente, da perda de esperança das massas populares no liberalismo reformista e de seus avatares de esquerda, Jessop entende que estamos vivendo um período de transição em que as atribuições dos Estados são redefinidas e mesmo ampliadas. Enquanto Wallerstein entende que o declínio da soberania dos Estados implica que o capitalismo passa a ser insustentável enquanto sistema, Jessop identifica o período como o de redefinição de um novo modo de regulação e de um novo concerto social no qual nada parece indicar que os Estados se encontram abalados em sua autonomia e capacidade de ação; não é garantido que os Estados consigam desempenhar as atribuições que o novo contexto lhes impõem, mas também não estão condenados inexoravelmente ao declínio.

Do ponto de vista do papel das ideologias, Wallerstein entende existir uma falência múltipla de todos os projetos ideológicos orientados à "administração do capitalismo e de suas crises", representados pelo liberalismo e pelas variações de estatismo, da direita à esquerda. Enquanto Jessop observa existir alguma relevância no papel das

ideologias na definição de variações nas alternativas que estão em gestação nos países em que o pós-fordismo encontra-se em afirmação. Uma relevância, ao que parece, condicionada pelos imperativos de busca dos ajustes nos concertos sociais típicos do pós-fordismo. Em certa medida, as duas abordagens de neomarxismo aqui consideradas representam duas interpretações céticas aos possíveis potenciais utópicos e efetivamente transformadores das alternativas político-ideológicas anti-sistêmicas. Em Jessop, as ideologias e os movimentos políticos alternativos aparecem enclausuramento na construção dos concertos sociais "necessários" ao pós-fordismo. Em Wallerstein, prisioneiras de equívocos ao considerarem a escala nacional e a busca de melhoramentos das condições vida de determinados setores sociais e, o pior, fadadas ao insucesso quando chegam aos pontos de comando nos governos nacionais; esperança, resistência e decepção correspondem aos ciclos praticamente inescapáveis das alternativas "nacionais".

Como pano de fundo deste ceticismo, ao que me parece, reside o fato de que os dois enfoques colocam num plano subordinado a política e, consequentemente, os dilemas envolvidos na democratização dos espaços extra-econômicos e econômicos (para seguirmos utilizando a linguagem já estabelecida neste capítulo). Deste modo, se é verdade que Jessop coloca no cerne da constituição das sociedades capitalistas a dependência estrutural em relação à componentes extra-econômicos, portanto, a componentes políticos, culturais e sociais, o autor não reflete sobre os potenciais de inserção de componentes democráticos e contestatórios mais fundos nas condições de reprodução fictícia – politizadas, contestadas e impregnadas em profundos imperativos sócio-culturais – das quatro mercadorias cruciais ao capitalismo por ele identificadas. Ao que parece, sua leitura está correta ao apontar estas amplas janelas políticas e sócio-culturais que possibilitam, moldam, e, se assim se quiser, domesticam ou inviabilizam, as condições de reprodução econômica e social do capitalismo; sua leitura, por assim dizer, identifica as janelas, mas não se atreve a olhar as paisagens disponibilizadas por estas janelas. Wallerstein, por sua vez, deixa a entender que não há maiores espaços para a escala nacional e para os tempos que não os de longa duração. Da perspectiva desta tese, é preciso considerar que além da longa duração e dos longos ciclos ou tendências, há movimentos políticos, econômicos e sócio-culturais que se desfecham em períodos mais curtos, contados ao número de gerações ou de poucas gerações,

orientados para objetivos mais tangíveis e realizáveis, e que não são necessariamente desconectados de movimentos e interesses mais abrangentes, mundiais e de longa duração (a liberdade como liberação, por exemplo). Tempos (como os geracionais) e escalas (como a nacional, regional, local) nos quais projetos alternativos de desenvolvimento econômico e social costumam florescer, degenerar ou vigorar em embates políticos que não podem ser presumidos como auto-enganos ou experimentos a priori condenados ao fracasso. Tempos, escalas e questões que deveriam compor de forma mais vigorosa o espectro de análise das ciências sociais que pretende vigorar.

"Provavelmente teu hábito de insistir na análise teórica das coisas não te deixa chegar a nenhuma conclusão… "

Sextus, em *O Eleito*, de Thomas Mann.

“Much of the controversy stems (...) from temperamental differences among analysts that cannot be bridged on matter how extensive and compelling a conceptual formulation may be. These temperamental differences underlie our paradigmatic orientations and are thus central to our intellectual stances. Where one observer sees change, another sees the recurrence of age-old patterns; where one discerns complex process, another discerns regression toward a long-standing mean; where one perceives the operation of a dialectic, another perceives independent processes. These fundamental temperamental differences can readily be cast in terms of governance issues: where one analyst cites evidence of the emergence of new institutions, another demonstrates that the evidence merely reflects the adaptation of old institutions; where one treats government as paralysed by the growing complexity of globalized societies, another points to the stale-mates as product of classic bureaucratic in-fighting; where one regards globalizing and localizing dynamics inextricably linked in deep dialectic processes, another presumes that localization derives from cultural origins unique to those who share a common locale. […]”

James Rousenau, *Change, complexity, and governance in globalizing space*, 2000:176

6.

CONCLUSÕES: DO DECLÍNIO DO ESTADO À RENOVADA RELEVÂNCIA DA POLÍTICA E DOS ESTADOS EM CONTEXTOS DE INTERDEPENDÊNCIA

Esta tese apresentou um retrato e uma análise crítica – reconhecidamente – parciais do intenso debate travado entre diferentes abordagens da teoria social contemporânea sobre as possíveis transformações ou pressões para a transformação dos Estados nacionais nas décadas que marcam a virada para o século XXI. Apesar desta parcialidade, temos razões para acreditar que algumas das abordagens, autores e de questões aqui considerados figuram entre as contribuições mais relevantes sobre o tema, e que algumas delas devem seguir como referências centrais para as reflexões sobre o assunto nas próximas décadas.

Ao analisarmos comparativamente as quatro abordagens aqui consideradas, uma primeira distinção entre elas logo se apresenta: o "ponto de partida" da análise trará implicações expressivas nos desdobramentos de suas análises e conclusões. Deste modo, se o ponto de partida for preponderantemente a escala, as instituições, os processos e os Estados *nacionais* (presente, aos seus modos, nos enfoques dos neoinstitucionalistas Evans e Weiss, no neomarxista Jessop e, parcialmente na posição híbrida de Cable), ou, por outro lado, se for preponderantemente a escala, os processos, instituições ou a unidade de análise global ou mundial, presente nas análises dos neoliberais Wriston e Ohmae, de neopluralistas globalistas como Held e associados e do neomarxista Wallerstein, teremos análises e resultados consideravelmente distintos. Trata-se, portanto, de um *ponto de partida* e de ênfases (e não tão somente de temperamentos, como indicado na epígrafe acima) que marcarão substancialmente as conclusões a que chegam sobre os temas aqui considerados. Afora uma série de outros aspectos que os distinguem, alguns dos quais temos a expectativa de termos enunciado ao longo dos capítulos anteriores, sem dúvida, o seu "ponto de partida" *de cima para baixo* (do global ou mundial para os Estados e instituições nacionais) ou, ao contrário, "de *baixo para cima",* impõe diferenças marcantes entre suas análises.

Esta tese, por sua vez, argumenta que o enfoque mais adequado parece ser aquele que, considerando a importância da escala mundial e dos impulsos globalizantes, continua a dar uma expressiva atenção à escala, às instituições, às estratégias e aos Estados nacionais. Um enfoque, portanto, que reconhece a relevância dos fenômenos, processos, instituições e racionalidades em escala mundial ou regional, e que reconhece que esses fenômenos, processos etc. da escala "acima das fronteiras territoriais" encontram-se profundamente inseridos em formações sociais, em instituições econômicas, políticas e culturais, em histórias nacionais crescentemente interdependentes.

Deste modo, parece ser correta a proposição de que os constrangimentos e as pressões de ordem externa – os imperativos da globalização ou das cadeias de valor mundial, certamente existentes e impactantes – são necessariamente mediados, ou seja, na prática, amplificados, repelidos, negociados, renegociados, modificados, acelerados e *et cetera*, por aparatos institucionais nacionais, especialmente pelos seus aparatos institucionais mais relevantes – Estados e mercados/setores econômicos. Se for assim, a globalização ou os processos de longa duração do sistema-mundo não nos dispensam de lidar com aspectos cruciais que compõem os Estados nacionais e os mercados domésticos como amplas redes de interação social e adensamento institucional. Se isso for verdade, e temos firmes razões para assim argumentar, então seguem e devem ser ainda mais relevantes aspectos constitutivos e operacionais da formação e funcionamento prático dos Estados, como adensamentos (e fragilidades) institucionais, a legitimidade de seus construtos conceituais e ideológicos, a dotação de burocracias qualificadas e socialmente responsáveis, as capacidades de formulação, articulação, negociação e implementação conjunta de programas ou agendas políticas, os "espaços" ocupados nas hierarquias políticas e econômicas internacionais, além de uma série de fatores econômicos e sociais, dentre outros aspectos institucionais predominantemente "domésticos".

Colocando em outros termos, e em resposta inicial à questão geral que norteia esta tese, os Estados nacionais continuam – e ao que tudo indica, continuarão – sendo decisivos atores políticos, econômicos e sócio-culturais atuantes em contextos de crescente interdependência [entre povos, agendas, instituições e Estados] e de crescente relevância da agenda e das escalas regionais e mundiais. Considerados os

argumentos das diferentes abordagens analisadas neste estudo, não nos parece que existam indícios suficientemente consistentes de que os Estados nacionais terão diminuídas suas importâncias e suas capacidades de intervenção por força ou em conseqüência de imperativos associados à "globalização". Neste aspecto, a resposta geral oferecida por Held e associados, de um lado, e de Jessop, por outro, parecem ser adequadas: o que está mais em questão é a autonomia e a soberania dos Estados, se por isso entendermos a capacidade de decisão isolada por parte dos Estados nacionais sobre uma série decisiva de assuntos, e não propriamente, e *a priori* as suas responsabilidades ou capacidades para atuar; por outro lado, embora Estados e mercados tendam a ser *estruturalmente vinculados*, nada garante que os Estados consigam articular os regimes de regulação e de acumulação adequados aos diferentes contextos.

Neste sentido, as análises que se debruçaram mais detidamente sobre as capacidades e atribuições dos Estados, como Jessop, Weiss e Evans, encontraram mais obstáculos internos do que externos à atuação efetiva dos Estados. Deste modo, aspectos como a ausência ou a debilidade de aparatos institucionais para a concertação [mais ou menos democrática], as dificuldades políticas para tributar as elites econômicas que operam em seus territórios, os desafios para constituir burocracias qualificadas, honestas e comprometidas, as dificuldades na construção e implementação de programas e agendas que combinem adequadamente o desenvolvimento de setores estratégicos com a inclusão/proteção sócio-econômica de setores economicamente fragilizados, a capacidade de coordenação política de toda esta agenda interdependente e amplamente politizada, a ausência ou o desconhecimento da economia política de setores estratégicos ou ideologias e atitudes anti-estatais no âmbito de elites políticas e econômicas tendem a pesar mais do que a força de empresas multinacionais, do que determinações de organismos intergovernamentais internacionais, do que sistemas de leis internacionais, ou do que organizações não-governamentais, restando por serem melhor equalizados os impactos da globalização financeira e ambiental [embora seja plausível considerar que parte desses achados esteja relacionado às inclinações proporcionadas pelo ponto de partida comum mencionado anteriormente].

Está implícito na argumentação acima o entendimento de que: (i) as instituições nacionais importam e são relevantes; (ii) de que há uma hierarquia – em muitos casos

institucionalizada – entre as instituições “nacionais”, e que dentre elas, as macro-instituições Estados e mercados/setores econômicos seguem sendo os construtos de interações sociais cruciais e preponderantes para os destinos das sociedades contemporâneas, em suas disputas e pulsões por autonomia e sobreposição um relação ao outro e em relação ao mundo da vida, isto é, em relação aos laços e traços constitutivos mais fundos que possibilitam a vida em comunidades e sociedades. (iii) De que as sociedades, as comunidades políticas, os sistemas de leis, as instituições e as macro-instituições “nacionais” não são nem podem ser compreendidas como unidades isoladas, meramente auto-constituídas e auto-referidas; e que, portanto, as instituições “nacionais” são constituídas e perpassadas dialeticamente por influências, pressões, impulso e imperativos “externos”, e também do mundo da vida “interno”. As instituições “nacionais” são decisivas e, lembremo-nos sempre, operam e são constituídas em ambientes crescentemente interdependentes – se por interdependente compreendermos, além de sua interação externa, também o seu enraizamento e suas tensões com os componentes essenciais do mundo da vida e das dinâmicas sociais locais.

Este ponto da argumentação nos coloca diante da questão crucial sobre a diversidade de formações estatais existentes no mundo, e, portanto, sobre a multiplicidade de interações entre (colocando de forma simplificada) instituições nacionais e as condicionantes externas, assim como, sobre as enormes dificuldades (metodológicas, cognitivas, institucionais, narrativas etc.) que as ciências sociais apresentam diante desta diversidade. O preço de levarmos efetivamente a sério a continuada relevância dos Estados nacionais, de os compreendermos como um complexo multifacetado de interações e disputas sociais e de condensações institucionais e organizacionais e, ao mesmo tempo, ao incorporarmos, não sem fortes ceticismos, o conceito de globalização como um complexo também multifacetado de processos, fluxos e dinâmicas dotadas de intensidades, alcances, impactos e aprofundamentos específicos, porém, interdependentes, potencializam enormemente esta complexidade.

Não há dúvida de que as generalizações narrativas do tipo “os Estados nacionais estão...” ocorrem às custas de desconsiderações gritantes de estratificações e contextos políticos, econômicos, sociais, históricos, geográficos, narrativos e institucionais bastante impactantes. Nestes termos, a própria questão que anima esta

tese funciona mais como uma provocação e uma preocupação metodológica que nos inspira à ponderação e ao comedimento do que propriamente como uma pergunta que o autor reconheça que possa ser devidamente respondida sem que isso custe enormes sacrifícios de *possibilidades de verdades* inscritas mais fundamente nesta multiplicidade de hierarquias e contextos nacionais, regionais e temáticos.

Os "outros" Estados – embora constituídos de forma interdependente – existem, e não nos parece que as abordagens aqui consideradas tenham apresentado respostas ou arcabouços teórico-metodológicos suficientes para lidar com esta diversidade. Amplas regiões do planeta na América Latina, África, no mundo árabe, na Ásia e na "outra" Europa ficaram de fora da análise. O mapa não está completo também sem a observação dos Estados "mal-sucedidos", sendo provável que aprendêssemos tanto, ou mais ainda, com este tipo de análise. Nestes termos, pode-se observar um gradiente que vai da absoluta desconsideração desta questão, expressa nas interpretações assaz generalistas (e deste modo notoriamente superficiais e inconsistentes) dos neoliberais, passando por estratégias intermediárias, como as apresentadas por autores como Jessop e Weiss, que tentam circunscrever suas análises e conclusões a um conjunto delimitado (e em geral "bem-sucedido" de países), chegando às estratégias mais avançadas, embora nos pareçam ainda insuficientes nesta direção, como expressas na perspectiva da hierarquia entre países e mercadorias periféricas, semi-periféricas e centrais de Wallerstein, a preocupação de Evans para integrar em sua análise os países em desenvolvimento, o *grande sul,* assim como, a análise de Held e associados em sua busca de relativizar os impactos das múltiplas dimensões da globalização sobre as diferentes estratificações existentes. Do ponto de vista desta tese, ainda estamos tateando se a perspectiva for a construção de uma análise propriamente mundial ou global das dinâmicas do capitalismo e do funcionamento dos Estados nacionais, como duas macro-instituições cruciais para os destinos das sociedades contemporâneas. Tendo-se sempre em mente estas precauções ante generalizações indevidas, avancemos na formulação de algumas conclusões mais firmes.

Este estudo foi organizado basicamente em torno de dois pólos temático-conceituais, Estados e "globalização". Como balanço geral das abordagens aqui consideradas, entendemos que a conceituação oferecida por Held e associados da globalização como um processo complexo, multifacetado e altamente contestado em curso, com impactos

diferenciados nas comunidades políticas e nas frentes em que se desdobra, ainda que não concordemos com algumas de suas conclusões, parece ser muito mais consistente do que aquelas que insistiram num tratamento essencialmente economicista, ou no máximo no par economia-inovações científico-tecnológicas. No outro pólo, temos convicção de que as abordagens que operam com um conceito relacional, multifacetado e dinâmico dos Estados e seus múltiplos aparatos (observado nas abordagens de Weiss, Peters e, especialmente Jessop) também apresentam vantagens sobre aquelas que operam com um conceito mais fechado, enclausurado em máximas (do tipo *rent-seeking)* deduzidas de certos comportamentos e presumidas como válidas para todo o Estado, todos os aparatos, em todos os lugares. Sobre este aspecto, se o esforço de *trazer as pessoas de volta* para a análise dos Estados é uma perspectiva importante, argumento que os procedimentos cognitivos para esta empreitada devem ser muito mais sofisticados do que as generalizações e omissões praticadas pelos defensores dos princípios da maximização dos interesses.

A conclusão inicial aqui apresentada é, portanto, a de que a literatura que em suas diferentes variantes argumentou pela continuada/ampliada relevância dos Estados nacionais para a configuração de questões cruciais para a sorte das sociedades contemporâneas e para os processos mundiais saiu-se vitoriosa no debate contemporâneo sobre a tese oponente que propugnava a perda crescente e irreversível de atribuições do Estado (em suas diversas variantes). Esta conclusão funda-se em três razões essenciais. A primeira, decorre do fato de que os autores que argumentaram pela continuada relevância dos Estados tenderam a efetuar uma leitura mais consistente das dinâmicas e do funcionamento efetivo dos mercados, dos setores econômicos e dos próprios Estados como macro-instituições cruciais para a configuração das sociedades contemporâneas. Há, portanto, uma *economia política* muito mais consistente e efetiva para a compreensão das reais dinâmicas sociais contemporâneas. Nestes termos, para ilustrar o argumento, a análise “para além das superfícies” de Jessop ao identificar os componentes extra-econômicos do funcionamento cotidiano do capitalismo, presentes nas condições de manutenção e reprodução de quatro mercadorias fictícias cruciais ao capitalismo, assim como as análises mais fundas das dinâmicas de setores econômicos estratégicos efetuadas por Evans e Weiss, revelam perspectivas que nos parecem

mais efetivas, mais consistentes, mais próximas das dinâmicas reais e por estas razões, mais aptas a seguirem como referências importantes sobre este debate.

Em segundo lugar, estes autores demonstraram muito mais clareza e consistência empírico-teórica para lidar com a questão da *escala* de *análise* a ser considerada relevante para a devida compreensão da realidade social. Seja em sua versão mais rígida – que atribui um papel central para a escala nacional e para o Estado nacional, apresentada pelos novos institucionalistas centrados no Estado (Cap. 3), seja em sua versão mais flexível, e que nos parece ainda mais adequada – conforme desenvolvida por Bob Jessop e sua proposição da emergência de uma *economia política da escala* (Cap. 4), em que a escala nacional e o Estado nacional continuam sendo altamente relevantes, mas que também comporta a existência de outras escalas igualmente relevantes (transnacional, triádica, regional, local, a depender dos assuntos e questões envolvidas), para as quais, contudo, a escala nacional e, particularmente o Estado nacional, continuam sendo atores centrais e articuladores decisivos.

A relação de temas que possivelmente deveriam ser tratados em escala regional ou global oferecida por Held e associados, incluindo questões como guerras, degradação ambiental, poluição, aquecimento global, regulação e governança do sistema financeiro, do comércio e do mercado de capitais, regulação dos usos da energia nuclear, monitoramento de epidemias, dentre outros, podem ser tomados como uma lista inicial de assuntos que claramente apresentam inúmeros aspectos que transcendem à escala nacional, mas que, em hipótese alguma, a dispensam; antes, qualquer tentativa de dispensá-la, no atual estágio, significa a desconsideração sumária de uma diversidade de perspectivas sobre esses assuntos que se encontram (melhor ou mal, mas também) representados na escala nacional.

Em terceiro lugar, nossa análise não estaria completa se neste balanço não inseríssemos, ainda que brevemente, algumas considerações sobre o papel da *democracia* na mediação de conflitos explícitos ou latentes existentes nas sociedades e para a composição dos concertos sociais mediados pelos Estados. Sem tomarmos a democracia como panacéia ou como princípio uniforme, universal ou mesmo hegemonicamente aceito e praticado em todos lugares ou instituições. Antes, reconhecendo que há inúmeros territórios geográficos, econômicos, político-decisórios e sociais que escapam aos princípios democráticos mínimos, e que abrangem, além dos

países assim caracterizados pela literatura especializada, as corporações privadas, religiosas e militares, para mencionarmos casos marcantes de instituições refratárias aos princípios democráticos; e, mesmo reconhecendo o caráter altamente disputado das noções de democracia – envolvendo complexas noções, instituições e práticas de representação, participação, responsabilidade, composição da agenda, procedimentos, substancialidades etc. Dizia, mesmo assim, estamos considerando como válidas as argumentações que: (i) indicam o processo de democratização como um longo processo histórico em conflituosa ampliação e afirmação (movimento apontado, dentre outros, por Wallerstein, Markoff e em muitos dos estudos reunidos por Diamond e Plattner); (ii) apresentam os procedimentos e conquistas democráticas como princípios norteadores e constitutivos dos projetos de "desenvolvimento" e de expansão das liberdades substantivas e das capacidades humanas nas sociedades e no mundo contemporâneo; (iii) enfatizam a importância da democracia e práticas democráticas das instituições "nacionais", e que, ao mesmo tempo, não se abstêm em observar a agenda democrática regional e mundial; (iv) procuram assimilar tanto os ganhos de legitimidade e estabilidade que a inclusão democrática consistente possibilita aos concertos sociais e à formação de novas hegemonias sociais, quanto se preocupam em fazer avançar a roda democrática sobre temas, situações e núcleos de poder que historicamente têm se mantido refratários às transformações democráticas; (v) enfim, que identificam a democratização como integrante crucial da economia política das principais macro-instituições sociais contemporâneas.

Portanto, se o que se tem em mente é a construção de uma agenda mais duradoura de reflexão sobre Estados e formações sociais no mundo contemporâneo, argumento, pois, que as abordagens com maiores possibilidades de perdurar são aquelas que integram (a) uma *economia política* sofisticada para a análise das macro-instituições decisivas para a vida social contemporânea, (b) uma adequada *economia política das escalas,* particularmente uma sobre os centros decisórios relevantes, e (c) uma forte determinação em incorporar a *agenda democrática* como elemento constitutivo dos projetos coletivos das sociedades humanas contemporâneas.

Meu argumento é que as diferentes abordagens da teoria social contemporânea que, por razões, caminhos e instrumentos conceituais distintos, recusaram ou procuraram refutar a relevância continuada dos Estados nacionais nesta etapa da vida social

demonstraram inconsistências crônicas que as tornaram suscetíveis à críticas, algumas em meu entender, insuperáveis e definitivas. No caso de uma delas, as variantes de neoliberalismo, interpreto, os efeitos são devastadores. Afora o alerta importante para que se dê maior atenção aos processos de inovação científica e tecnológica e, com ressalvas críticas sobre suas contribuições quanto às possíveis falhas de Estado ou revelações sobre determinadas características do processo decisório no mundo das altas finanças internacionais, no mais, todo o edifício neoliberal encontra-se profundamente abalado. Praticamente seus únicos fios de sustentação residem no poder econômico de seus defensores (o que, de fato, não é pouco), em suas posições de mando e influência em muitas instituições e comunidades epistêmicas e no recorrente reclame das potencialidades não cumpridas dos livres mercados, essa quimera notoriamente vazia diante dos contextos e processos reais. Deste ponto de vista, a possibilidade de permanência ou de uma nova ressurgência do neoliberalismo existe, é evidente, mas tão somente no plano das religiões ou dos cultos radicais a um mito, com o abandono da perspectiva de constituir um conjunto de categorias de análise, pressupostos, hipóteses e teses razoavelmente coerentes que pretendam explicar ou compreender o mundo.

A abordagem de Wallerstein, por sua vez, também apresenta problemas ao afirmar a relevância praticamente exclusiva da unidade de análise em escala mundial – como já demonstrado anteriormente, a economia e o sistema-mundo capitalista explicam e determinam os comportamentos das demais instituições e processos – em detrimento das demais escalas e atores, em particular dos Estados nacionais. Sua abordagem apresentou contribuições importantes para a análise das dinâmicas sócio-culturais, políticas e econômicas ao marcar a importância decisiva da escala mundial, a existência de hierarquias apreciavelmente estáveis nos sistemas econômico e político mundiais (embora seja provável que tenhamos que ir além das hierarquias propostas por Wallerstein entre países, regiões e mercados centrais, periféricos e semi-periféricos), ou ainda ao oferecer uma relação bastante contundente de contradições e possíveis limitações estruturais do capitalismo ou a sua ênfase no processo de longa duração de consolidação da democratização inaugurada com a Revolução Francesa. Esta abordagem apresenta, contudo, sérias limitações ao não incorporar devidamente em seu escopo de análise a escala nacional (e local), os Estados nacionais e o papel dos

Estados na composição mais funda do capitalismo ou como espaços de luta na configuração da democracia pelo mundo. A hipótese de um capitalismo originário constituído por proprietários rurais e comerciantes de longa distância convertidos em industriais inovadores e dinâmicos, sem que para isso houvesse participação de formas estatais, pode estar não apenas em contradição com fatos históricos expressivos (vide, por exemplo, as historiografias de Braudel e Tilly), mas, o que nos parece ainda pior, manter esta interpretação mesmo ao longo do século XX parece ser um equívoco teórico contundente: ao não observar a relevância dos Estados nacionais, afasta-se da possibilidade de compreensão da própria economia política do capitalismo (em suas múltiplas escalas e também na escala mundial). Os Estados são componentes cruciais da dinâmica do capitalismo, estão inscritos na própria equação de valorização do capital. Provavelmente mais do que Durkheim e Polanyi haviam nos demonstrado, o capitalismo depende de uma série de fatores extra-econômicos para a sua manutenção e ampliação. Ainda que aceitemos a hipótese heróica de um capitalismo originário livre de intervenções dos Estados (por exemplo, Wallerstein e Hopkins 2000), ao menos, e contudo, contemporaneamente não há capitalismo sem Estado; ao mesmo tempo, para o bem ou para o mal, não há possibilidade de alternativa utópica sem se levar em séria consideração os Estados nacionais. Ou seja, por mais equivocadas e frustrantes que possam ser, as "opções" de empresários, de trabalhadores e de movimentos sociais por estratégias que envolvam a participação dos Estados vão muito além de auto-enganos, e possuem razões de ser mais fundas, e porque não, envolvendo componentes realistas, utópicos e universalistas. Se darão certo, e o quanto darão certo, dependem de uma séria bastante complexa de fatores, muitos dos quais essencialmente políticos – uma dimensão a que a análise de Wallerstein parece não dar a devida relevância.

O argumento decorrente desta conclusão é que esta *não é* uma vitória de curto prazo, que possa ser associada tão somente aos sinais bastante evidentes consubstanciados na crise mundial que desde meados do ano 2008 vem abalando algumas das estruturas e crenças econômicas do mundo contemporâneo. Do ponto de vista privilegiado dos dias atuais, parece bastante evidente que tanto a omissão quanto a ação deliberada dos Estados nacionais – especialmente os centrais, mas também, ao seu modo, de muitos dos Estados em países periféricos e semi-periféricos – foram indispensáveis para gestar, tanto as condições adequadas para a máxima acumulação privada que

marcaram as três décadas gloriosas da globalização neoliberal, quanto a crise financeira e econômica que se tornou bastante evidente desde o segundo semestre de 2008. Mais ainda, hoje parece ser incontestável o fato de que os Estados estão e continuarão a estar no centro do debate e da agenda sobre as perspectivas de saída da crise (se saída houver).

Argumento, pois, que a dúvida crucial que a crise mundial em curso coloca não é se a escala e os Estados nacionais são e serão relevantes (penso que nem mesmo se serão os principais atores envolvidos) para o seu enfrentamento (qualquer que seja), mas sim, se os Estados nacionais [com suas burocracias, seus dirigentes e suas visões de mundo, sua (in)capacidade de diálogo, articulação e formulação em múltiplas escalas, seus vícios, suas falhas, seus limites etc.] serão capazes de lidar com a crise em suas múltiplas frentes e implicações. Em contextos como este, recolhem-se da linha de frente uma série de atores antes (suposta ou efetivamente) muito relevantes e ressaltam-se os Estados nacionais em suas atuações domésticas e em fóruns internacionais – ainda que muitas vezes de forma despreparada ou apenas por inércia institucional.

O que proponho aqui, portanto, é que as abordagens que argumentaram pela continuada relevância (para alguns, *continuada centralidade institucional*) dos Estados venceram este debate porque o conjunto de seus fundamentos teórico-conceituais, seu instrumental de análise e demais categorias mobilizadas para abordar a questão do Estado na virada do século XXI demonstrou ser muito mais consistente, articulado e efetivo, embora não inteiramente completo, para a compreensão das dinâmicas sociais contemporâneas do que o arsenal apresentado pelas variantes da tese do declínio do Estado nacional. Nestes termos, a crise em curso "apenas" tornou evidente aspectos mais fundos e irredutíveis desta centralidade continuada dos Estados, argumentada por estas abordagens.

Mas, então, de que Estado estamos falando? Quais são as atribuições e os instrumentos de políticas públicas que os Estados seguem aptos a mobilizar e quais as novas atribuições ou desafios que se projetam para as próximas décadas? Tendo-se em mente a ressalva sobre a impossibilidade de generalizações indevidas, apresentemos o conjunto de atribuições que, do ponto de vista desta interpretação, se projetam para os Estados nacionais ao longo do século que se inicia.

i. Base para (relativa) coesão política, **ideológica e programática:** os Estados proporcionam antes de mais nada *locus* e espaço para a articulação – tensa e dinâmica – com base em um conjunto de identidades de classe, étnicas, culturais, político-ideológicas imaginadas e construídas, entre (ou contra) as forças sociais nos diferentes territórios. É isso o que está na base das diferentes lutas para a constituição e controle de Estados autônomos e independentes: é o possível e o que está mais ao alcance. Politicamente constituídos, a conquista ou a consolidação de suas fronteiras territoriais dificilmente têm escapado do uso e da ameaça de uso da violência armada. Como resultado, temos a forma Estado-nação como presente em todo o mundo (ausente apenas em alguns territórios, em geral radicalmente inóspitos). O estabelecimento de um arranjo político que permita que um certo grupo político conduza as ações dos Estados nacionais impõe questões envolvendo legitimidade interna e externa, capacidade de “persuasão política e moral”, o estabelecimento de complexos sistemas de incentivo e punição, a constituição e o exercício do poder nas instituições e organizações (mais ou menos) formais de poder, a articulação de discurso e “programa”, num contexto mundial composto por um sistema interestatal que lhes confere reconhecimento e legitimidade internacional no concerto das nações.

Esta dimensão essencialmente política da configuração dos Estados nacionais não parece estar em declínio, antes, pelo contrário, encontra-se ampliada e transformada. Na medida em que os embates e esforços internos deslocam-se da consolidação das fronteiras territoriais para a configuração dos aparatos de poder e de suas bases de legitimidade, e na medida em que muitos dos centros de poder das sociedades contemporâneas (empresas multinacionais e organismos internacionais, por exemplo) encontram-se hermeticamente fechados à disputa e à atuação política e democrática, é bastante provável que recaiam sobre os Estados nacionais novas demandas e sobrecargas de expectativas, especialmente da agenda de assuntos que envolvam a disputa e/ou a concertação nacional e internacional.

ii. Força, segurança, violência e Integridade territorial: Forma “clássica” de poder estatal. Em geral, têm sido formas recorrentes de expressão do complexo força/segurança ou do monopólio relativo da violência considerada legítima: o poder bélico e de segurança nacional e a constituição, treinamento e manutenção dos aparatos de segurança na forma de forças armadas e policiais regulares; obtenção de

armamentos (envolvendo a *industrialização* da produção, a aquisição, comercialização, financiamento etc.); segurança pública interna e sistema carcerário; controle migratório; controle sobre as fronteiras territoriais; uso ou ameaça do uso da guerra como fenômeno estruturante para os Estados em muito países; aparatos jurídicos e judiciais para o cumprimento das leis; aparatos de inteligência; diplomacia e concertação internacional, nas diferentes escalas.

As informações recolhidas ao longo desta pesquisa não foram suficientes para conclusões mais consistentes sobre os rumos de expansão, retração e transformação deste complexo sistema. Encontramos argumentos e indícios importantes indicando, entre outros: o crescente enfraquecimento dos Estados para lidar com a segurança interna (retratados no aumento dos indicadores de violência principalmente urbana); inconsistências para lidar com o crime organizado e o tráfico de armas, drogas, mercadorias ilícitas e pessoas; expansão das formas privadas de controle e uso da violência e de seus instrumentos (alguns dos quais considerados também legítimos); limites crônicos dos aparatos policiais e judiciais; sobrecarga/falhas em todo o aparato carcerário, prisional e de prevenção, recuperação e enfrentamento das formas (inclusive sempre renovadas) de crime; indicadores de declínio dos orçamentos militares nos países centrais; privatização e aproximação com o mundo civil da indústria de armamentos; ampliação da concertação regional e internacional.

Estes são argumentos que, no geral, indicam relativo declínio deste aparato, embora, não nos pareçam suficientes para assegurar um inequívoco declínio dos aparatos de Estado nesta dimensão. Consideremos, por exemplo, algumas questões alternativas. Terão cessado os movimentos de composição ou recomposição de fronteiras nacionais como os verificados de forma mais intensa nas ondas de constituição de Estados nacionais nos processos de descolonização da África, e mais recentemente, com o desmanche da antiga União Soviética? Novos crimes e novos problemas de tráfico inter-fronteiras não inspiram movimentos de expansão dos investimentos nos aparatos de segurança (na falta de outros) disponíveis? O uso combinado de outras políticas públicas (como emprego, moradia, educação, cultura, esportes e lazer, desenvolvimento de negócios, fortalecimento da rede de cooperação social etc.) não podem trazer alentos no combate à criminalidade, deste modo, dando vazão a outras formas mais promissoras de atuação do Estado neste campo? Não presenciamos recorrentemente a

criação de novos “inimigos” (internos e externos) que solicitam para o seu enfrentamento a expansão ou o reposicionamento dos poderes de Estado? Enfim, ao que parece, também estas forças e outras dinâmicas internas e externas podem colocar-se em movimento, tornando assim uma avaliação conclusiva algo bastante arriscado.

iii. Diplomacia, representação e negociação internacional: encontramos indicações bastante consistentes de que esta dimensão é uma das mais fortalecidas dos Estados nacionais contemporâneos. Seja como a contrapartida funcional para o reconhecido pelo sistema interestatal mundial, seja como aparato especializado de negociação do conjunto crescente de questões que envolvem as relações entre os povos e Estados (comércio, finanças, territórios, meio ambiente, segurança, trocas e intercâmbios culturais etc.), seja como representantes preferenciais nos diferentes fóruns de negociação internacional, parece não haver dúvidas que presenciamos a um movimento de fortalecimento e ampliação dos aparatos diplomáticos, assim como, de internacionalização das políticas e dos aparatos burocráticos dos Estados nacionais.

iv. Gestão da moeda, do sistema financeiro e dos fluxos de capital: envolvendo atividades de gestão e controle do sistema monetário nacional e das suas interações com o sistema monetário global, inclusive o controle e supervisão dos fluxos de capital; controle relativo da oferta da moeda e do crédito; política de juros e endividamento público; regulação, controle, supervisão e fiscalização do sistema bancário e dos mecanismos financeiros; políticas de controle inflacionário e de investimento público; supervisão em última instância do mercado de capitais; supervisão das contas nacionais; supervisão da política cambial; representação em fóruns internacionais e no seleto clube de autoridades monetárias internacionais (algo bastante diferenciado entre os Estados).

Como vimos, esta é uma das frentes onde os Estados nacionais alegadamente mais perderam capacidade de atuação autônoma (sobre o controle dos fluxos de capitais, sobre a quantidade da moeda, sobre a eficácia das políticas de crescimento, sobre a política de juros, especialmente os de longo prazo, sobre o controle e a fixação da taxa de câmbio, sobre o controle das operações bancárias e do mercado de capitais, dentre outras), embora os cenários abertos pela crise internacional intensificada em 2008 tendam a indicar um novo e ainda indeterminado movimento de recomposição das

atribuições dos instrumentos monetários nacionais e do papel dos Estados nacionais no redesenho dos parâmetros regulatórios dos mercados financeiros, cambiais e de capitais em escala regional e mundial.

Aqui também, ao que tudo indica, observa-se a possibilidade de a dimensão inescapavelmente *política* de gestão da moeda (em qualquer escala) recuperar seu terreno, estabelecendo-se a *possibilidade* de uma inflexão na trajetória de configuração de mecanismos de governança da esfera financeira abertamente orientados aos e pelos agentes de mercado (entre os quais as agências de análise de risco e de mercados *offshore* têm sido exemplos bastante eloqüentes destas formas de privatização extrema). Este argumento independe se os Estados serão bem sucedidos ou se falharão diante dos tremendos desafios que se vislumbram no presente contexto de crise em curso.

v. Políticas fiscal e tributária, composição dos fundos públicos e gestão orçamentária: dimensão central de estruturação dos aparatos estatais, a composição da máquina tributário-fiscal, com seus aparatos legais, normativos, regulatórios, de fiscalização e penalização, envolve complexas burocracias e normatizações; partilhas entre diferentes níveis de governo, políticas públicas e setores mais ou menos beneficiados; a gestão da política fiscal (arrecadação e 'dispêndios' do Estado); além de todas as categorias e agentes econômicos, envolvendo empresas de diferentes tamanhos e dos mais variados setores, trabalhadores de rendas e qualificações variadas, prestadores de serviços (dos precários aos profissionais liberais), organizações da sociedade civil, setores informais etc., categorizados em diversas formas de "contribuintes" ou de beneficiados com determinadas "isenções".

Campo de luta constante, o terreno fiscal e tributário, enquanto um dos principais mecanismos de composição das receitas dos Estados (muito mais importante que outras fontes de receitas como por exemplo a emissão de moeda, o compulsório ou encaixe bancário, a *seignorage* sobre reservas bancárias, operações da dívida pública ou os lucros e receitas das estatais), encontra-se perpassado por uma série quase interminável de disputas, em particular, em torno da legitimidade dos tributos (incidências, alíquotas, isenções), e das receitas tributárias consideradas como fonte legítima de recursos para o uso "coletivo", ou como formas ilegítimas de usurpação e de

desperdício de recursos subtraídos por esta via de atividades economicamente produtivas.

A literatura que analisamos neste estudo ao que parece não dedicou muita ênfase à questão tributária, apontando possíveis dificuldades para os Estados conseguirem tributar setores e atividades *footloose* (como as operações nos mercados de capitais, o comércio eletrônico, as operações intra-firmas multinacionais, os trabalhadores com maior mobilidade), o declínio de fontes de receitas provenientes das tarifas sobre o comércio externo, sobre as operações nos mercados de capitais e, de um modo geral, apontando a "competição de beleza" pelo estabelecimento de ambientes tributários atrativos para os negócios e a concomitante busca por fontes de tributação em segmentos sociais com menor mobilidade (trabalhadores em particular). Por outro lado, tenderam a dar mais ênfase à questão das pressões sobre os gastos e dispêndios públicos, especialmente aqueles relacionados aos aparatos de bem estar social, mas ganhando relevância, aos seus modos, nos estudos de Weiss, Evans e Jessop, a complexa questão do financiamento do conjunto de políticas conduzidas por Estados catalisadores, desenvolvimentistas ou schumpeterianos de competição (nas respectivas terminologias).

Afora inúmeras considerações, insistimos num ponto: a questão crucial parece residir mais na legitimidade das receitas e fontes tributárias, aspecto que está, por sua vez, intimamente relacionada à legitimidade das formas de dispêndio e aplicação dos recursos coletados pelos Estados. Embora não concordemos com todas as conclusões da autora sobre o assunto, o argumento de Linda Weiss de que um dos atributos da capacidade dos Estados reside mais nos usos estratégicos e responsáveis dos recursos tributários do que da própria magnitude dos orçamentos disponíveis, parece expressar uma verdade tão simples quanto significativa, não sendo incomum casos de Estados, ministérios, organizações, administradores públicos etc. dotados de recursos orçamentários mas sem a menor capacidade para definir o melhor destino ou a melhor forma de empregá-los. E esta não é uma questão trivial.

vi. Infra-estruturas: transportes, energia, saneamento, água, acesso ao conhecimento, à educação e à saúde, comunicações e habitação, são insumos básicos essenciais à população e aos setores econômicos, e que têm os Estados nacionais e seus variados instrumentos e atributos de centralidade institucional como espaços decisórios

decisivos. Regulações, compras, planejamento, produção direta, financiamento, articulação dos recursos necessários, mobilização de parcerias, contratação de projetos e suas execuções, garantias de acesso, desapropriações, segurança dos sistemas, concessões de serviços públicos e fiscalização são exemplos de atividades altamente relevantes desempenhadas pelos Estados nacionais na economia política desses bens e serviços essencialmente públicos – algumas que dificilmente podem ser transferidos para outras instâncias decisórias. Os anos 1980 e 1990 foram pródigos em movimentos rumo à desresponsabilização – em geral cega e desavisada – por parte dos Estados nacionais de uma série dessas atribuições. Embora estejamos ainda longe de um balanço consistente sobre os possíveis ganhos e perdas desse processo rumo a formas mais privadas de gestão desses insumos essenciais, o que importa ressaltar aqui são os componentes essencialmente públicos envolvidos: ainda que consumidos de forma privada (por indivíduos, famílias e organizações), esses "bens" reservam componentes comuns, coletivos, que lhes são irredutíveis e que tornam indispensável a presença dos Estados e de seus instrumentos de ação.

vii. Garantia dos contratos: direitos de propriedade e propriedade intelectual: A garantia das diversas formas de propriedade e a garantia de suas múltiplas formas de contratos e títulos são atribuições tradicionais dos Estados, especialmente nas sociedades nas quais formas mercantis capitalistas são expressivas ou exercem predomínio evidente. Também nesta dimensão são acrescidos novos desafios às atribuições tradicionais dos Estados: movimentos como a proliferação de formas de produção e de comercialização de conteúdos, fórmulas e patentes e a multiplicação de formas de direitos de propriedade correspondentes; o crescimento exponencial dos tipos de ativos e contratos comercializados nos mercados de capitais em todo o mundo e a crescente financeirização do cálculo econômico e das formas de propriedade, são indícios nesta direção.

Em última análise, as instituições que garantem a consistência destas múltiplas formas de contratos e títulos de propriedade e de direitos de propriedade acabam sendo os Estados nacionais, como as crises financeiras e nos mercados de capitais – recorrentemente – nos demonstram. Por mais que "os mercados" queiram e exijam autonomia em relação aos Estados, as crises nos têm demonstrado que não são as agências de análise de risco, nem as gerências de análise de crédito das instituições

financeiras, muito menos as empresas de contabilidade que asseguram o valor dos títulos, das ações ou a saúde financeira das organizações privadas.[1]

viii. Segurança jurídica, sistema de leis e justiça – tema interligado com o anterior, mas que o transcende. Aqui estamos considerando as atribuições precípuas dos Estados na garantia da segurança e do ordenamento jurídico, no cumprimento das leis, penalidades e sanções, na garantia dos direitos legalmente assegurados e de processos jurídicos [minimamente] transparentes, no provimento das condições que tornam possível legisladores e juízes honestos e íntegros, o provimento de leis atualizadas e socialmente relevantes, de sistemas razoáveis de combate aos crimes e de penalização, portanto, de um conjunto de atributos que conferem segurança e confiança nas instituições vigentes. Ainda que fortemente influenciada por sistemas de leis e organizações internacionais, as complexas "traduções" desses constrangimentos externos, assim como o seu cumprimento e observação nos territórios integram o rol de atribuições das instituições nacionais.[2]

ix. Relações de trabalho: as considerações sobre o tema desenvolvidas por Jessop, retratadas no capítulo anterior são bastante pertinentes e suficientes para caracterizar a importância decisiva dos Estados nacionais para a mediação (conflituosa, disputada e contraditória) das relações capital-trabalho. Em disputa, nada menos do que aspectos decisivos para as condições de vida para a maior parte da população, que depende fundamentalmente do próprio trabalho e não de rendas herdadas ou construídas para manter-se sobre a face da terra e assim poder aspirar alguma forma de reconhecimento e felicidade. Sob a ótica do empregador, nada menos que um dos principais itens de

[1] Susan Strange foi provavelmente quem melhor argumentos que os Estados nacionais perdem crescentemente a capacidade para lidarem com a supervisão do valor "real", ou melhor, o valor contábil das empresas privadas e de suas ações e títulos: na medida em que, de um lado, o número de grandes escritórios de contabilidade responsável pela apuração contábil do "valor" das maiores empresas mundiais diminuía vertiginosamente para menos de uma dezena (sendo elas próprias valorizadas no mercado na medida em que os balanços de suas clientes apresentassem resultados positivos), e que, por outro lado, verificava-se a proliferação de formas de operações de mercado e o aumento da importância dessas operações para a capitalização das grandes corporações, Strange detectou, corretamente, sérias confusões no horizonte deste sistema exclusivamente privado, autônomo e auto-interessado de apreciação dos valores. Deste modo, qual o valor de uma Fannie Mae, de uma AIG ou de uma General Motors? Mais, quem garante a "consistência" e o "valor" das ações, títulos e contratos transacionados por estas empresas (e por muitas outras) de impacto sistêmico? Ainda que combalidos, e praticamente desestruturados como Estado norte-americano após duas décadas de hegemonia ultra-liberal, o peso tende a recair sobretudo sobre os Estados – e seus contribuintes.

[2] Assim, por exemplo, não lembro de ter encontrado nenhuma referência que advogasse que as possíveis corrupções de juízes, magistrados, advogados e forças policiais estivesse estrita ou primordialmente condicionada por agências mundiais ou globalizantes.

custo da atividade econômica e fonte de tensão constante em questões como absenteísmos, greves, formação e capacitação, remuneração, férias, aposentadoria, jornada de trabalho e assim por diante.

A contradição entre o trabalho considerado como custo de um fator de produção como outro qualquer (e, portanto, facilmente substituível) ou do trabalho considerado como fonte de identidades e de conhecimentos e como combustível da demanda agregada nacional, acrescidas com as aspirações autonomistas e solidárias de reorganização do mundo do trabalho, são componentes do território altamente conflitivo em que os Estados operam e se constituem. Chamo aqui a atenção ao *insight* crucial de Jessop sobre o traço distintivo estrutural entre os Estados e formações sociais que moldaram suas instituições com base em uma dessas possibilidades de se compreender o trabalho e o trabalhador nas sociedades contemporâneas. Observando-se os argumentos apresentados, nada de mais consistente parece ter se revelado para minar a centralidade institucional dos Estados na mediação das relações no mundo do trabalho. Um dos aspectos centrais do debate contemporâneo certamente reside no aprofundamento ou na reversibilidade de formas mais agudas de ativação dos mercados de trabalho.

x. Cidadania, coesão social e aparatos de bem estar social: dimensão crucial de atuação dos Estados, a busca da manutenção de algum grau de coesão social interna pode envolver mecanismos mais duros como a repressão e/ou o monitoramento dos possíveis setores “dissidentes” ou de “oposição”, passando pela manipulação mais ou menos explícita e metódica de símbolos e valores de identidade nacional e pelo exercício de alguma forma de controle (ou tentativa de controle) sobre os conteúdos culturais e cognitivos transmitidos às populações, especialmente nos meios de comunicação e no sistema educacional. Em seu entrecruzamento com os temas da cidadania e do bem estar, a coesão social costuma envolver temas como o monitoramento dos fluxos migratórios e populacionais; a manutenção de níveis “aceitáveis” de segurança pública; a mitigação de condições extremas de sujeição e opressão social (tais como fome, analfabetismo, trabalho escravo e/ou precário, trabalho e prostituição infantil, moradores de rua, desabrigados e vítimas de catástrofes naturais); o oferecimento de oportunidades de inclusão social e de acesso; a sustentação de aparatos institucionais e legais mais ou menos confiáveis para o

atendimento de inseguranças e a oferta de bens e serviços públicos, como educação, habitação, saúde, transportes, energia, previdência social e acesso cultural. Não há indícios de que as aspirações por cidadania, por bem estar e por componentes de coesão social – mesmo que os elementos de identidade sejam a mais ampla diversidade cultural – irão declinar, nem de que os Estados tenham declinado a sua importância em qualquer uma dessas frentes. Antes pelo contrário, também aqui, em assuntos bastante próximos ao mundo da vida das sociedades contemporâneas, ao que tudo indica, os Estados nacionais guardam e ainda guardarão amplas reservas de atribuições e desafios.

xi. Conhecimentos: O reconhecimento, é bem verdade um tanto tardio, da relevância do conhecimento para a vida econômica, política e sócio-cultural das populações porta importantes desafios para os sistemas educacionais, de produção e difusão cultural, de informações e de inovações. Porta desafios para todo o complexo de instituições, sistemas e subsistemas mais diretamente envolvidos com a economia política do conhecimento, dimensão nas quais os Estados apresentam atribuições cruciais. Há uma economia política do conhecimento a ser considerada, na qual os Estados nacionais encontram-se profundamente envolvidos. Se não o estão, é porque algo de muito grave ocorre com eles.

A contradição crucial explorada por Jessop (e também, ao seu modo, por Evans) entre o conhecimento compreendido como bem comum, coletivamente constituído e publicamente acessável e, dessa forma, crucial para o mundo da vida de indivíduos e comunidades ou do conhecimento compreendido como bem comercializável na forma de propriedade individual/corporativa apropriável mediante pagamento é uma contradição estrutural, com a qual, ao que parece, o conjunto dos aparatos institucionais envolvidos com o estímulo, financiamento, produção, armazenamento, utilização, comercialização, fruição, inovação e demais elos desta economia política do conhecimento encontram-se mergulhados.

As duas análises abordadas neste estudo que incorporaram com mais profundidade o papel do conhecimento para as sociedades contemporâneas – os trabalhos de Evans e Jessop – identificaram comportamentos possivelmente distintos para os Estados nacionais nesta "nova" economia política do conhecimento, traduzidos, respectivamente, em suas formulações sobre o caráter novo desenvolvimentista e schumpeteriano dos

Estados. Um aspecto crucial das distinções entre ambos reside na maior abertura que Evans dá ao papel da democracia em sua equação do desenvolvimento como expansão das capacidades humanas, assim como no papel da democracia na composição das “novas conspirações” para o desenvolvimento, aspectos que tornam a sua formulação menos deterministas do que a interpretação de Jessop. Embora o schumpeterianismo dos Estados avançados, deste ponto de vista, pareça ser um processo irresistível – feição que poderia levar a apropriação do conhecimento como fonte privada de enriquecimento ao seu paroxismo – o próprio Jessop nos advertiu quanto ao não automatismo de processos que são eminentemente políticos. Contudo, as disputas – já em curso nas universidades, nos centros de pesquisa, nas revistas científicas, na gestão das bases de informação e nos demais espaços mais diretamente envolvidos na produção e disponibilização de conhecimentos mais ou menos privada ou mais ou menos pública – parece ser um ponto nevrálgico, crucial na configuração das sociedades contemporâneas.

xii. Condições ambientais e sustentabilidade: embora a noção de sustentabilidade aparentemente esteja ainda longe de ser reconhecida como relevante, e a grande parte dos Estados (assim como dos organismos internacionais) assumam um comportamento de (quase) total irresponsabilidade diante da agenda ambiental, os contextos cada vez mais catastróficos vividos em diversas partes do mundo tendem a fazer colidir a agenda ambiental nos diferentes territórios, e por conseqüência, no âmbito dos Estados. Embora autores como Held e associados estejam corretos em indicar o fato de que muitas das questões ambientais apresentam escala mundial ou regional (como o aquecimento global, os processos de desertificação, de poluição, chuva ácida, tempestades e outras intempéries, resíduos nucleares etc.), novamente, seja para constituir os aparatos de prevenção, fiscalização ou de socorro às vitimas, seja para construírem mecanismos de governança em escala global ou regional de modo muito mais efetivo para a urgente agenda ambiental, os Estados nacionais são atores decisivos também nesta dimensão. Mais ainda, a agenda de regulação do acesso à natureza e sua modificações, envolvendo as diversas regulações sobre os direitos de propriedade, sobre o uso da biogenética, sobre a adoção de fontes de energia renováveis e, de modo mais abrangente, sobre alternativas que considerem novos conceitos e novas práticas pautadas numa economia do meio ambiente muito mais

inteligente e sustentável do que as práticas largamente predatórias do industrialismo e do extrativismo que marcam a expansão do capitalismo em todo o mundo, concorrem para configurar a agenda ambiental como uma das mais conflituosas, e para as quais, paradoxalmente, os Estados demonstram correntemente menor despreparo e maior desinteresse.

xiii. Programa/agenda de desenvolvimento econômico e social: embora nem todos os Estados e sociedades constituirão seus "programas de desenvolvimento", especialmente aqueles com os atributos que possam ser considerados necessários e pertinentes; antes, Estados bem sucedidos nesta direção têm sido exceções; é de se esperar, contudo, que todas as sociedades e, por conseqüência, todos os Estados em suas jurisdições tenham – seja para *melhorar, manter, ignorar, piorar* – que lidar com assuntos como as condições de vida das populações, oportunidades de trabalho e renda, acesso à educação, saúde e conteúdos culturais, liberdades políticas e culturais, acesso à moradia, transportes, energia, inovações, infra-estruturas, questões distributivas, sustentabilidade etc. para mencionar alguns tópicos de um agenda do mundo da vida e do sistema econômico apenas parcialmente transferível para outras escalas decisórias.

O quanto as "agendas" ou "programas" de crescimento/desenvolvimento são consistentes ou devidamente reconhecidos por seus artífices ou principais condutores, pelos principais envolvidos e pelas populações em geral, o quanto conseguem, ou mesmo, se conseguem ser articulados, se não passam de arremedos ou puros instrumentos de manipulação, se são parciais, excludentes e exclusivos, se são temas do debate público, se os fundamentos intelectuais e ideológicos que os inspiram estão explicitados, se são mais ou menos abertos a visões alternativas de mundo, e quais são os componentes e prioridades que os animam, são exemplos de questões amplamente em aberto, nos diferentes territórios – já que é certo que distintas são as ordens de problemas que Estados e formações sociais na Etiópia, na Índia, no Haiti, na Somália, nos Estados Unidos, no Brasil ou no Irã enfrentam para a consecução de suas "agendas de desenvolvimento".

Trata-se de um conjunto sofisticado de atribuições primordialmente políticas, que costumam envolver, em contextos de domínio mais explícito de relações capitalistas, atividades de integração dos circuitos de produção e consumo**;** socorro e assistência a

setores declinantes; composição e mobilização de fundos públicos e incentivos fiscais; apoio à composição de arranjos produtivos; sustentação/ampliação da demanda agregada (compras públicas, políticas sociais e de emprego, emprego público, salário social etc.); mobilização de poupanças e fundos; regulações nos mais variados campos; apoio e estímulo à inovação; mediações com a economia mundial (proteção para com a concorrência externa, apoio à internacionalização de setores); mediação de interesses conflitantes e autonomia relativa para agir em favor ou em detrimento de determinados setores sociais. Envolvem ainda as disponibilidades de recursos institucionais e econômicos, a composição com componentes mais propriamente sociais (distribuição de renda, seguridade social, educação, saúde, acesso cultural etc.), assim como, inúmeros dilemas e constantes redefinições nos instrumentos de políticas mobilizados, sendo relevante a ênfase para a adequada combinação de políticas macro, meso e micro orientadas. Todos esses são assuntos de economia política, envolvendo visões de mundo concorrentes e prioridades estratégicas a serem social e politicamente definidas.

xiv. Composição e atualização do aparato institucional e de coordenação política: a organização dos Estados enquanto complexos adensamentos institucionais e organizacionais envolve, em geral, a constituição histórica de *burocracias* alocadas em *agências* nos mais diversos formatos e finalidades, com base num conjunto mais ou menos formalizado de regras/procedimentos e de propósitos, por sua vez, mais ou menos compartilhados com outros setores sociais.

Algumas ressalvas preliminares precisam ser consideradas. Ao tratarmos da configuração institucional e organizacional dos Estados nacionais devemos evitar a redução desses aparatos historicamente constituídos aos governos – sejam eles escolhidos ou auto-impostos, com mandatos pré-determinados ou com procedimentos de sucessão definidos *ad hoc* pela autoridade da hora, com feições democráticas, autoritárias, despóticas ou em qualquer outro regime político. Os governos, isto é, aqueles aparatos responsáveis pela condução das políticas e pela modelagem das principais orientações políticas e normativas nas formações sociais contemporâneas, formam a maior parte do aparato dos Estados. (Levy 2002) Nestes termos, é freqüente que se observe alterações mais intensas nos governos, em determinadas políticas e mesmo nos regimes políticos, enquanto os Estados permanecem algo mais estáveis.

Em regimes autoritários a confusão entre Estado e governos é muito mais freqüente, considerando a apreciável (mas variável) capacidade de condução pelas autoridades estatais do conjunto de aparatos institucionais e de políticas do Estado. Pode-se inferir que um dos principais atributos dos governos autoritários consiste em avançar sobre o maior conjunto possível de espaços decisórios de Estado e, deste modo, moldá-los às suas feições. Em regimes com feições democráticas – ou seja, com regras mínimas sobre aspectos como mandatos e sucessão de governos, a composição dos principais postos decisórios, as condições para a alteração de atributos estruturais dos Estados e a condução das políticas e dos recursos estatais – as distinções entre Estado e governos são algo mais evidentes. O quanto *governos* conseguem moldar os seus *Estados*, e vice-versa, depende de uma série de fatores que não nos cabe explorar aqui, embora seja importante registrar que a noção de *path dependence* pode ser bastante útil para a elucidação dessas dinâmicas.

Outra redução a ser evitada consiste em considerar apenas os aparatos "executivos", desconsiderando-se os aparatos judiciários, legislativos, militares, de coordenação ou composição política com outros setores da sociedade (como conselhos ou comissões), além de outras formações nas quais o interesse público pode se expressar (na figura das ouvidorias, procuradorias ou defensorias públicas). Observados certos graus de autonomia e os jogos políticos envolvidos (composição, cooptação, desconsideração etc.), estes aparatos também integram os Estados. Além disso, outra redução a ser evitada, embora ainda mais complexa em termos das autonomias e composições envolvidas, consiste em considerar "apenas" o plano federal, sem considerar os vínculos que ligam (tensamente) os diferentes níveis de governo, do federal ao local.[3]

---

[3] Ao longo desta tese propositalmente evitei o debate sobre os possíveis impactos das dinâmicas globais e de transformação dos Estados nacionais sobre os governos subnacionais. Sobre este tema, embora tenhamos opiniões dissonantes como a de Michael Mann que aponta um declínio da importância dos governos locais, a literatura parece ser mais convergente no sentido de apontar que têm aumentado as responsabilidades das municipalidades e dos governos estaduais na indução dos fundamentos que estimulem a competitividade sistêmica (local, regional, estadual), na dotação das condições necessárias à formação do conhecimento, na consolidação de competências locais ou regionais, na atração e consolidação de novos empreendimentos, na formação/consolidação do capital social, na ativação das possibilidades para aprendizados individuais e coletivos, na estruturação e coordenação de aparatos institucionais adequados, assim como, no estímulo de culturas e *atratividades* locais características. Processos econômicos e produtivos mais flexíveis, que potencialmente interligam circuitos locais/regionais aos circuitos globais, associados a padrões de consumo diferenciados e cada vez mais sofisticados, estariam induzido a uma crescente valorização das condições de produção, consumo e de competitividade sistêmica de cidades, regiões e estados/províncias. Neste novo contexto, a dotação de infra-estruturas adequadas (de energia, transporte, comunicação, telefonia, internet), a consolidação de bases sólidas para a formação dos insumos

Se a literatura que enfatiza a relevância das instituições, em particular, das instituições estatais (nesta tese representadas especialmente pelas abordagens de Evans, Weiss e Jessop), apresenta componentes de verdade – como também entendemos – então, tudo indica que são socialmente relevantes aspectos como:

(a) *a composição dos aparatos burocráticos*, envolvendo questões como o recrutamento dos quadros técnicos e políticos – incluindo regras e procedimentos de recrutamento, seleção, acompanhamento, premiação e punições, aposentadoria etc.; as qualificações, habilidades e conhecimentos necessários ao exercício das atividades nos mais diferentes níveis hierárquicos e setores; regras e procedimentos para supervisão, acompanhamento e controle etc. A fórmula "o Estado sou eu" não existe, portanto, para os Estados modernos, nem mesmo para o mais autoritário dos Estados: para colocarem-se em funcionamento sempre dependerão de uma complexa ordem de operadores, entre magistrados, políticos, militares e de uma infinidade de espécimes de "burocratas". Enfim, continuam em questão temas "clássicos" do debate sobre a burocracia, combinados com os temas da democratização e dos conceitos e práticas concorrentes de desenvolvimento (a exemplo dos termos estabelecidos por Evans, sobre os quais, certamente, há avanços importantes a serem feitos).

(b) *A configuração e a modelagem institucional*: atividade política por excelência, a configuração e modelagem dos aparatos institucionais, especialmente em contextos de ampliação da democracia, envolve complexos aspectos como a qualidade e legitimidade

---

do conhecimento e das condições para a transformação de conhecimento em produtos e serviços competitivos; a coordenação de instâncias de negociação das condições para o desenvolvimento local, regional ou estadual; o apoio à formação da força de trabalho local qualificada; ao lado da melhoria das condições gerais de vida dos cidadãos são atribuições que estariam recaindo cada vez mais sobre os governos locais e estaduais. Neste contexto, crescem em importância condições e ambientes estimulados em escala local, regional e estadual, tais como pólos ou distritos industriais, pólos tecnológicos, centros locais ou regionais de assistência técnica, arranjos produtivos locais ou regionais, bases locais/regionais de apoio à exportação, pólos de desenvolvimentos de novos produtos e universidades e centros de pesquisa mais integrados aos sistemas de produção e distribuição. As próprias redefinições das atribuições do governo central estariam a induzir a emergência de práticas de *descentralização*, *devolução*, *parcerias público-privadas*, *complementariedades* e *compartilhamentos* das políticas e programas públicos que também promovem uma crescente participação das municipalidades e dos governos estaduais em um espectro ampliado de frentes de atuação. As feições de trabalho mais integrado e interdependente com diferentes atores (do governo federal, passando por organismos internacionais, a atores regionais e locais) induzem, por sua vez, a constituição de novas instâncias de governança em que os papéis desempenhados pelos governos locais e estaduais enquanto agentes articuladores, negociadores e/ou coordenadores/supervisores de redes e de agências de governança são ampliados. Acrescente-se a isso que os governos locais e estaduais estão ainda mais pressionados pelo aumento das demandas decorrentes da consolidação da democracia e teremos um cenário de elevada complexidade para os governos subnacionais.

do conjunto de leis (inclusive constitucionais), regras, normas e procedimentos (explícitos e tácitos); a difícil adequação aos macro-objetivos políticos, econômicos e sócio-culturais; a adequação às características setoriais; a adequada dotação de recursos tecnológicos, financeiros, políticos e humanos, com os componentes de qualificação profissional exigidos; o reconhecimento das diferentes relevâncias setoriais; as complexas questões relacionadas à densidade democrática e *accountability* política; dinâmicas envolvendo a criação, o estímulo e fortalecimento, a remodelagem, o enfraquecimento e/ou a extinção de aparatos institucionais; as sobreposições e disputas e *et cetera*.

Como ressaltado pelas abordagens institucionalistas, em especial no viés dado ao tema por Jessop, não há garantia de que as *necessidades* institucionais (supondo-se que estas sejam reconhecidas) serão alcançadas pelos diferentes Estados. Antes, os exemplos de insucesso têm sido muito mais freqüentes, aspecto que torna a questão ainda mais importante e sugestiva.

(c) Os *instrumentos* de ação: no sentido dado por Bobbio de que meios inadequados podem subverter os fins mais sublimes, os instrumentos de ação dos Estados podem bloquear ou favorecer aspectos cruciais como o alcance das políticas e a sua própria legitimidade. A tendência fortíssima, presente em praticamente todos os Estados, ao *burocratismo* ou às *falhas da burocracia*, revelam, no limite os descolamentos dos instrumentos de ação dos Estados em relação aos interesses vitais das sociedades, instaurando contextos nos quais procedimentos, ritos, sistemas, modos de atendimento, políticas, programas, legislações, normas, regulamentos, códigos, cadastros, formulários, regras de acesso e toda a parafernália "administrativa" que media a relação dos Estados com a sua população são simplesmente construídos de costas para os cidadãos e a cidadania. Não há inexorabilidade, por certo, mas a jaula de ferro do burocratismo tanto temida por Weber, muitas vezes fecha-se nos Estados contemporâneos em inúmeras celas e labirintos, cada qual encerrando-se, cada qual fazendo-se perder, desviar, amesquinhar. A questão da adequada combinação e razoável coerência dos instrumentos de política mobilizados também é muito importante nesta dimensão.

(d) *Governança e metagovernança:* temos ressaltado ao longo deste trabalho a relevância da *economia política das escalas* do local ao global e das complexas

dinâmicas envolvendo a consolidação de instâncias de governança e de governo para o conjunto de temas socialmente relevantes. A contribuição de Jessop, por sua vez, ressaltou as atribuições (não necessariamente percebidas, ou melhor, percebidas por poucos) dos Estados no sentido da definição das regras de funcionamento das instâncias de governança, ou seja, a metagovernança das instâncias de governança (ou a *Política* da governança), aspecto que evidencia questões como quem pode participar de quais espaços decisórios, a composição da agenda dessas instâncias de governança, quem representa quem e em que base. Essas são algumas das questões de *metagovernança* com que os Estados nacionais contemporâneos estão, ao menos em tese, mais intensamente envolvidos.

(e) *Coordenação política:* a multiplicidade da agenda (ambiental, econômica e sócio-cultural, ética, tecnológica, de infra-estrutura, de coesão social etc., cada qual e em seu conjunto com suas inequívocas implicações de disputas políticas); a multiplicidade dos conflitos entre interesses potencialmente sempre tão dissonantes entre si e que se fazem sentir sobre os Estados nas mais diferentes frentes de intervenção (algumas das quais indicadas ao longo deste estudo); as urgências, os entraves, as presenças ou ausências históricas, os desdobramentos históricos; a existência e obtenção de informações pertinentes; a complexidade do seqüenciamento e do encadeamento das diferentes políticas e aparatos institucionais; as múltiplas escalas e atores envolvidos; as próprias omissões, incompetências, arrogâncias e debilidades na leitura e avaliação dos diferentes contextos; os entraves internos; o abandono à fragmentação e à ausência de perspectiva sobre o conjunto das diferentes frentes (possíveis) nos quais os Estados estão, de algum modo, envolvidos, são alguns dos fatores que tornam o exercício da coordenação política uma tarefa extremamente árdua, e na maioria das vezes, inglória. Muito mais sim do que não, presenciamos governantes e seus núcleos políticos mais relevantes tropeçarem na complexidade e na multiplicidade da agenda, na ausência de programas e visões estratégicas e nos próprios erros, prepotências, despreparos e omissões.

Aqueles que se colocarem a tarefa de atualização dos tratados ao estilo "espelho dos Príncipes" contemporâneos, certamente terão um desafio bastante árduo quando o assunto for a coordenação política. Neste domínio, os termos multiplicidade, complexidade, conflitos e democratização, dentre outros que tornam os resultados muito

mais incertos, não são apenas figuras retóricas; antes, compõem profundamente o ambiente operacional dos Estados e de seus dirigentes. Tanto é assim, que a noção de "esvaziamento do centro decisório" parece ter vindo para ser incorporada no campo de possibilidades das análises sobre a atuação dos Estados contemporâneos.

xv. Democratização da sociedade, do Estado e das organizações internacionais:

Ao longo deste estudo temos incorporado a proposição geral – presente em extensa literatura – de que estamos vivenciando ao menos desde a Revolução Francesa uma consistente tendência histórica à expansão da democracia como forma básica de interação política e social em diferentes territórios e espaços decisórios. Ao mesmo tempo, temos reconhecido as enormes e inúmeras lacunas que ainda persistem neste processo de democratização, os diversos desafios associados à multiplicidade de formas democráticas adequadas aos diferentes espaços decisórios, os diferentes conceitos de *democracia* operacionalizados pelos atores políticos em seus embates, e mesmo, os grandes espaços geográficos e decisórios nos quais a democracia não é mais do que uma remota idéia, (ainda) sem maiores efeitos práticos. Mesmo diante de ausências, lacunas e dificuldades como estas, a democracia têm avançado, seus procedimentos têm se ampliado em muitas frentes e territórios, e quando desgastados (como vemos ocorrer com muitos dos procedimentos de representação e de participação), ainda assim, se estamos falando de uma democracia minimamente consistente, tratam-se de procedimentos passíveis de escrutínio e aperfeiçoamentos públicos.

As ondas de expansão democrática alcançando procedimentos mínimos de democracia representativa e procedimental (voto aproximadamente universal, eleições rotineiras, competição partidária, possibilidade de associação, liberdade de expressão) em diversos territórios (Diamond e Plattner) vêm sendo potencializadas por uma série de dinâmicas, entre as quais (i) a consolidação e o avanço de institucionalidades democráticas nas mais diversas escalas [e aqui as inovações locais e na semi-periferia, especialmente aquelas com possível repercussão e alcance nacional e mesmo global têm sido, como destacado por Markoff, as mais inspiradoras]; (ii) pela verdadeira pletora de conteúdos e informações disponíveis e disponibilizados (certamente não sem entraves e concentrações) em variados meios, especialmente na internet (um "território" em clara disputa, mas no qual, imperativos democráticos estão presentes); (iii) pelo

fortalecimento e entrada em cena de novos atores políticos (a experiência democrática do Brasil, por exemplo, como importante país-mundo); e (iv) por enriquecedoras tensões críticas. Essas são algumas dos *drivers* de expansão democrática presentes no cenário político contemporâneo. Em cenários como este, o desafio do aprofundamento e da radicalidade democrática e republicana também se faz presente, nas mais variadas escalas, procedimentos e processos decisórios.

Com base nesta incorporação mais radical e profunda da questão democrática, temos construído o argumento de que os Estados, os governos e as múltiplas instituições e aparatos estatais [compreendidos radicalmente como redes de interação social, portanto, como os aparatos institucionais de Estado + o conjunto de relações sociais mantidas com setores sociais] com maior possibilidade de sustentar as bases internas e externas de legitimidade necessárias para a condução das desafiadoras agendas são exatamente aqueles que conseguirem aprofundar – em nosso entendimento radicalizar republicana e substantivamente – a democracia. Ou seja, aquelas formações que potencializarem as aspirações, as ponderações e as conquistas socialmente mais justas e equilibradas que somente bases democráticas bastante consistentes conseguem viabilizar nas sociedades complexas em que vivemos. Complementarmente, este argumento se desdobra na proposição/constatação de que as abordagens da teoria social contemporânea que incorporaram mais à fundo a complexidade e os dilemas da questão democrática estão melhor equipadas para compreender as dinâmicas [econômicas, políticas, ambientais, culturais, sociais] contemporâneas, e se assim se entender, melhor contribuem para elucidar os não poucos impasses que rondam e atordoam as sociedades e comunidades contemporâneas.

Não é o caso de se construir uma elegia sobre os ganhos e conquistas da democracia, muito menos que a tomemos acriticamente como panacéia nem como uma dinâmica perfeita e não sujeita à falhas, distorções, limites e similares. Trata-se de advogar aqui tão somente os *potenciais* efeitos *corrosivos* da democracia sobre “jaulas”, hierarquias, desigualdades, injustiças, opacidades e insensibilidades que tem conformado as principais instituições sociais contemporâneas (estatais, privadas, religiosas, comunitárias etc.); a *possibilidade* de alternativas menos “jactantes”, portanto, mais abertas à revisão pública de “erros” e “acertos”; a *aproximação* que a democracia possibilita entre as aspirações humanas mais profundas – as quais temos, como

enfatizou Sen, valiosas razões em considerar – e os sentidos e instrumentos de ação dos Estados democraticamente constituídos e orientados; a consistência, a relevância e a potencialidade em termos de aperfeiçoamento das condições gerais de vida proporcionadas por inúmeras agendas democraticamente suscitadas.

Se os procedimentos, práticas e conquistas democráticas serão suficientes para submeter os Estados, seus instrumentos e aparatos aos desígnios democraticamente definidos é uma questão em aberto. O que nos parece mais firme, contudo, é o entendimento de que os Estados nacionais retém uma importância ainda mais aguda para a democratização das organizações da sociedade civil, dos organismos internacionais, das instâncias de governança, da metagovernança e, por certo, dos próprios aparatos de Estado, nas variadas escalas.

Embora não traduzíveis numa fórmula sofisticada e nem tão concisa, essas quinze macro-atribuições compõe uma definição aproximada de Estado articulada com base em cinco campos fundamentais – e em nosso entender indispensáveis – de atuação e estruturação dos Estados nacionais em relação (i) ao mundo da vida; (ii) à economia; (iii) à política; (iv) às dinâmicas, sistemas e subsistemas setoriais; e (v) às estruturas organizacionais e institucionais. Indo além da definição de Weber, com sua ênfase nos meios característicos comuns aos Estados, esta tentativa de definição buscou combinar esses meios também a alguns fins que nos parecem mais estruturais.

Mas que não se deduza dos parágrafos acima uma interpretação apologista ou acrítica dos Estados nacionais. Antes, pelo contrário. Seria possível – porém, no momento dispensável – discorrer extensamente sobre falhas absurdas e mesmo sobre atordoantes aberrações nas atuações dos Estados: distorções autoritárias e manipulações anti-democráticas, burocracias insensíveis e estupidificadas, procedimentos tacanhos, corrupções sorrateiramente ativas, dirigentes toscos e/ou cegamente envaidecidos, miopia cognitiva e mesmo rompantes de violência animalesca. O reconhecimento da destacada relevância dos Estados, vem aqui acompanhado, certamente, de uma dose de ceticismo e de crítica ante às recorrentes tendências às variadas formas de degeneração dos Estados.

Contudo, é nesta barca que vamos: se o objetivo das sociedades, dos seus sistemas políticos e econômicos e sociais for não o ganho e a acumulação econômica cega e amoral, mas a ampliação do bem estar de todos e a ampliação das condições de expansão das capacidades e liberdades humanas, se, portanto, o que está em questão é a construção de sociedades mais justas e dignificantes, por meio do aproveitamento combinado e crítico das potencialidades do setores público, privado e do terceiro setor, então, realisticamente, os Estados nacionais estão, de forma ainda mais intensa, crítica e desafiadora, no centro da agenda política contemporânea.

6.
BIBLIOGRAFIA

ABU-EI-HAJ, Jawdat. (1999) “O Debate em torno do capital social: uma revisão crítica.” Bib - Revista brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais , São Paulo : ANPOCS, n. 47, p. 65-80, jan./mar. 1999.

ACCO, M. (1996). *Elites da burocracia econômica e as reformas institucionais do sistema financeiro no governo Castelo Branco.* Dissertação de Mestrado. Campinas, Unicamp.

ALTVATER, E. e Mahnkopf, B. “The world market unbound”. In *Review of International Political Economy* 4:3 Autumn 1997: 448–471

ANDERSON, Perry. (1985) The Absolutist States of Western Europe. In HELD, David et al (Editor) States and Societies. Basil Blackwell, pp.137-150.

ARCHER, C. (1993) *International organizations.* London and New York: Routledge.

ARCHIBUGI, D. HELD, D. and KÖEHLER, M. (Eds.) (1998). *Re-imagining political community: Studies in Cosmopolitan Democracy.* Cambridge: Polity Press.

ARRIGHI, Giovanni, Beverly Silver et al. (1999a), *Chaos and Governance in the Modern World System*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

ARRIGHI, Giovanni. (1999b). “Globalization, State sovereignty, and the ‘endless’ accumulation of capital”. In SMITH, D. et al.(Eds.) *States and sovereignty in the global economy.* London, NY: Routledge, pp. 53-73.

ARRIGHI, Giovanni (2000). “Globalization and the historical Macrosociology”. In Janet Abu-Lughod, ed., Sociology for the Twenty-First Century. Continuities and Cutting Edges. Chicago: Chicago University Press, pp. 117-133

BABB, Sarah L. and FOURCADE-GOURINCHAS, Marion. The rebirth of the liberal creed: Paths to neoliberalism in four countries. In *American Journal of Sociology* 1908, Number 3, November 2002, 533-79.

BALDWIN, David A. (Ed.) (1993) *Neorealism and Neoliberalism*. New York: Columbia University Press.

BARTELSON, Jens. Critique of the State. Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press, 2001.

http://site.ebrary.com.arugula.cc.columbia.edu:2048/lib/columbia/Doc?id=10001859&ppg=1

BAUBOECK, Rainer (1994). *Transnational Citizenship: membership and rights in International Migration.* Cornwall: Edward Elgar.

BAUMAN, Zygmut (2001) *A modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar.

BAUMAN, Zygmut (1999). Modernidade e ambivalência: Rio de Janeiro: Zahar.

BAUMAN, Zygmut (1995). “Making and unmanking of strangers”. In *Thesis Eleven*, n°. 43, pp. 1-16.

BAUMANN, Renato. (1996) Uma visão Econômica da Globalização; In BAUMANN, (Org.). *O Brasil e a economia global*. P. 33-51

BELLAMY, Richard (1994). *Liberalismo e sociedade moderna.* São Paulo: Edusp.

BENHABIN, Seyla. Citizens, Residents, and Aliens in a Changing World: Political Membership in the Global Era. In *Social Research*, Vol 66, n°3, pp. 709-744.

BEVIR, M. ADCOK, R & STIMSON, S. (2007) “Historicizing the new institutionalism(s)” In BEVIR, M. ADCOK, R & STIMSON, S. (Eds.) *Modern Political*

BIRCHÉELD, Vicki. “Contesting the hegemony of market ideology: Gramsci’s ‘good sense’ and Polanyi’s ‘double movement’”. In Review of International Political Economy 6:1 Spring 1999: 27–54

BLOCK, Fred. The ruling class does not rule: notes on the Marxist theory of state. In Thomas Fergunson and Joel Rogers (Eds.). *The political economy: Readings in the politics and economics of American public policy*. Armonk, New York: 1984: 32-46.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos.* Rio de Janeiro: Campus, 2000. 717 p

BOBBIO, Norberto. (1995) Pluralismo, verbete in BOBBIO, N. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política: L-Z. Tradução Carmen C. Varrialle. 8 ed. Brasilia: UNB, v.2.

BOURDIEU, Pierre. “*Le mythe de la “mondialisation” et l’État social européen*” . Intervention à la Confédération genérale des travailleurs grecs, à Athènes, en octobre 1996.

BOYER, R. and DRACHE, D. (Eds.) (1997) *State against markets: the limits of globalization.* London: Routledge.

BOYER, R. (2000) “State and market: A new engagement for the Twenty-First Century?” In BOYER, R. and DRACHE, D. (Eds.) *State against markets: the limits of globalization.* London: Routledge, pp. 84-115

BOYER, R. e DURAND, J-P. (1997) After-Fordism. Basingstoke: Macmillan.

BRAUDEL, Fernand (1996). *Civilização material, economia e capitalismo – Séculos XV-XVIII*. (Vol. I e III) Trad. Selma Costa. Ed. Martins Fontes.

BROWN, Andrew (Editor). *Critical Realism & Marxism*. Florence, KY, USA: Routledge, 2001. http://site.ebrary.com.arugula.cc.columbia.edu:2048/lib/columbia/Doc?id=5003395&ppg=5

CABLE, Vincent. “The diminished Nation-State: A study in the loss of Economic Power”. *Daedalus,* 124 (Spring 1995).

CABLE, Vincent. *Globalization and global governance*. London: Royal Inst Int Aff, 1999. 139 p.

CALLAHAN, David (2009). The Moral Market. In Democracy – A Journal of Ideas, Issue #13, Summer. Acessado em julho de 2009 no site:

http://www.democracyjournal.org/article2.php?ID=6690&limit=0&limit2=1500&page=1

CARNOY, Martin. (1999(*Estado e teoria política.* Trad. Instituto de Letras da PUC - Campinas. 5 ed. Campinas, SP: Papirus, 339 p.

COHEN, Benjamim J (2000) Money and power in world politics. In Lawton et. al. 2000, pp 91-111.

COHEN, Benjamin J. (1996) "Phoenix risen – The resurrection of global finance". *World Politics* 48, January 1996, pp 268-296.

COLCLOUGH, Christopher and James Manor (Ed.) (1991) *States or markets? Neoliberalism and the development policy debate.* Oxford: Clarendon House.

CROUCH, C. and STREECK, W. (1997) *Political economy of modern capitalism*. London: Sage.

DAHL, Robert (2001). *Sobre a Democracia*. Trad.: Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB.

DAHL, Robert (1999). "The shifting boundaries of democratic government". *Social Research*, Vol. 66, n° 3 (Outono), pp. 915-931.

DAHL, Robert. (1990) *Um Prefácio à Democracia Econômica.* Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

DALY, Glyn, Radically political economy: Luhmann, postmarxism and globalization. *Review of International Political Economy 11:1 February 2004: 1–32*

DESAI, M. and REDFERN, P. (Eds.) (1995) *Global governance: Ethics and economics of the world order*. New York: Pinter.

DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc F. (Eds.) (1996). *The global resurgence of democracy.* John Hopkins University Press.

DRACHE, Daniel (Ed.). *Between the market & the public domain: Redrawing the line*. Routledge, 2001.

DUNLEAVY, Patrick e O'LEARY, Brendan. (1987) *Theories of the State – The politics of liberal democracy*. MacMillan Education.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism.* Cambridge, Polity Press.

EVANS, Peter B. (2008a). "In search of the 21st Century Developmental State". In CGPE Working Papers n° 4 – Centre for Global Political Economy. Sussex University. November 2008

EVANS, Peter B. (2008b). "Is an alternative globalization possible?" **Politics & Society,** London: Sage Publications, v. 36, n. 2, p. 271-305, June 2008.

EVANS, Peter B. (2005a) "The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory," in *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Victor Nee and Richard Swedberg (eds). Princeton, NJ: Princeton University Press. Disponível no sítio http://sociology.berkeley.edu/profiles/evans/pubs.php, última visita em 03/2009.

EVANS, Peter B. (2005b) "Counter-hegemonic Globalization: Transnational social movements in the contemporary global political economy". Forthcoming [spring 2005] in the *Handbook of Political Sociology* Thomas Janoski Alexander M. Hicks & Mildred Schwartz (eds.) Cambridge University Press. Disponível no sítio http://sociology.berkeley.edu/profiles/evans/pubs.php, última visita em 03/2009.

EVANS, Peter B. (2004) "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation". *Studies in Comparative International Development.* 38(4) [Winter, 2004]: 30-53. [edicao em portugues: "Além da 'Monocultura Institucional': instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo" in Sociologias 5(9) [January-June, 2003]: 20-63] Disponível no sítio http://sociology.berkeley.edu/profiles/evans/pubs.php, última visita em 03/2009.

EVANS, Peter B. (2002) "Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom," Studies in Comparative International Development. 37(2)[summer, 2002]: 54-60 Disponível no sítio http://sociology.berkeley.edu/profiles/evans/pubs.php, última visita em 03/2009.

EVANS, Peter B. (1999). *Economic governance institutions in a Global Political Economy: Implications for Developing Countries.* Paper presented at the UNCTAD X High-Level Round Table, Bangkok, February 2000. Disponivel no sitio http://sociology.berkeley.edu/profiles/evans/pubs.php última visita em 03/2009.

EVANS, Peter (1997). "The eclipse of the State: Reflections on Stateness in an Era of Globalization". In *World Politics* 50 (1): 62-87.

EVANS, Peter B. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

EVANS, Peter D. (1985) Transnational linkages and economic role of the state: an analysis of developing and industrialized nations in the post-war II period. In EVANS, Peter, D. Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press. 227-255.

EVANS, Peter D. & RAUCH, James. (1999) Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth," (*American Sociological Review* , vol. 64, no.4 , p. 748-65.

EVANS, Peter, D. Rueschemeyer, and Theda Skocpol (Eds.) (1985) *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press .

EVANS, Peter D. e RUESCHEMEYER, Dietrich. (1985) The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In EVANS, Peter, D. Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press. 44-77.

FAIRCLOUGH, Norman. (2006) *Language and globalization*. Oxon, UK: Routledge.

FECHER, F. e LÉVESQUE, B. (2008) The public sector and the social economy. In the *Annals* (1975-2007): Towards a new paradigm. In *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol 79 (3-4), p. 679-727.

FINCKENAUER, James O. and VORONIN, Yuri A. (2001) The threat of Russian organized crime. The National Institute of Justice. Artigo disponível no sitio: http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/187085.pdf

FIORI, José Luis (1995a). *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: UERJ, 133 p.

FIORI, Jose Luis. (1995b) *Em busca do dissenso perdido: ensaios criticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 245 p.

FRANKEL, Jeffrey. "Globalization of the Economy". In NYE, Joseph S. and Jonh D. Donahue (Eds.) *Governance in a globalizing World.* Washington: Brookings Institution Press, 2000, pp. 45-71.

FURTADO, Celso. (1998) O capitalismo global. São Paulo: Paz e Terra.

GAMBLE, Andrew (2000). "Economic Governance". In PIERRE, Jon (ed.) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp.110-137.

GARRETT, Geoffrey (2007). Global Markets and National Politics. In Held e McGrew 2007, pp. 384-402.

GILL, S. (1998). "European governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and alternatives to disciplinary neo-liberalism in Europe". *New Political Economy,* 3: 1, 5-26.

GILPIN, Robert (2000). "The retreat of the State?", In Lawton et. al. 2000, pp. 197-214.

GILPIN, Robert (2007). The Nation-State in the Global Economy. In Held e McGrew (2007) *The Globalization Reader*, Polity Press, pp. 349-358.

GRINDLE, Merilee S. "Ready or not: The developing World and Globalization". In NYE, Joseph S. and Jonh D. Donahue (Eds.) *Governance in a globalizing World.* Washington: Brookings Institution Press, 2000, pp. 178- 207.

GUTTMANN, Robert; (2008) [Trad. Hélio Mello Filho]. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. In **Novos Estudos,** São Paulo: CEBRAP, n. 82, p. 11-33, Novembro 2008.

HABERMAS, Jürgen. (1998) [Trad. Luciano Codato]. Inclusão: integrar ou incorporar? Sobre a relação entre nação, estado de direto e democracia. **Novos Estudos,** São Paulo: Cebrap, v. 52, p. 99-120, Novembro 1998.

HABERMAS, Jürgen (1997). "Cidadania e identidade nacional". In *Direito e democracia* - Entre facticidade e validade, Vol. II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, pp. 279-305

HABERMAS, Jürgen (1998). "Continuidades Alemãs". In: BOURDIEU, Pierre (Ed.), MICELI, Sérgio (Sel. e Org.). *Liber I*. São Paulo: Edusp, pp.

HABERMAS, Jürgen (1999) *Teoria de la acción comunicativa*, Vol I e II. Taurus

HALL, Peter A. (1986) *Governing the economy.* Cambridge: Cambridge University Press.

HANAGAN, Michael (Ed.) (1999). *Extending citizenship, reconfiguring States*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

HANN, Chris e Elizabeth Dunn, *Civil Society: Challenging Western Models* London: Routledge, 1996.

HASS, Peter M. (1992) "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization* 46 (1): 1-36.

HASELER, Stephen. (2000). *Super-rich: the unjust new world of global capitalism*. Palgrave Publishers.

HELD, DAVID. (2005) Democratic accountability and political effectiveness from a Cosmopolitan perspective. In HELD, D. and KOENING-ARCHIBUGI, M. *Global governance and public accountability.* Blackwell, pp 240-267

HELD, David. (1999) "The changing contours of political community: Rethinking democracy in the context of globalization". In Holden, Barry. Global Democracy: Key Debates. Florence, KY, USA: Routledgehttp://site.ebrary.com.arugula.cc.columbia.edu:2048/lib/columbia/Doc?id=5001331&ppg

HELD, David. (1993) Political theory and the modern State. Essays on state, power and democracy. Cambridge: Polity Press.

HELD, David. (1987) *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia.

HELD, David e KAYA, Ayse.(2007) Introduction. In HELD, David and KAYA, Ayse, Eds. *Global inequality*. Cambridge: Polity, pp. 1-25.

HELD, David e MCGREW, Anthony (Edits.) (2007). *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate*. 2. ed. Cambridge: Polity, 602 p.

HELD, D., McGREW, A. GLODBLATT, D. e PERRATON, J. (1999) *Global transformations – Politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press.

HELD, D., McGREW, A. GLODBLATT, D. e PERRATON, J. (1997). "The globalization of Economic activity". *New Political Economy*, 2/2: 257-77.

HELD, David e KRIEGER, Joel. (1985) Accumulation, Legitimation and the State: the Ideas of Claus Offe and Jürgen Habermas. In HELD, David et al (Eds.) *States and Societies* , Basil Blackwell pp. 487-497.

HELD, David e KRIEGER, Joel. (1984) Theories of the State: Some Competing Claims. In BORNSTEN, Stephen, Held, D. e Krieger, J. (Eds.) *The State in Capitalist Europe – A Casebook.* George Allen & Unwin Publishers, pp. 1-20.

HELLEINER, Eric (2003) Economic liberalism and its critics: the past as prologue? In Review of International Political Economy 10:4 November 2003: 685–696

HELLEINER, Eric. (2000) Post-Globalization: Is the financial liberalization trend likely to be reversed? In. BOYER, R. and DRACHE, D. (2000), pp. 193-210.

HELLEINER, Eric. (1996) *States and the reemergence of global finance – From Bretton Woods to the 1990s.* Ithaca: Cornell University Press, 1996.

HIRST, Paul (2000). "Democracy and governance". In Jon Pierre (ed.). Debating governance: Authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, pp. 13 –35.

HIRST, Paul, and THOMPSON, Grahane. (2007) Globalization - a necessary myth? In Held e McGrew 2007, pp.

HIRST, Paul, and THOMPSON, Grahane. (1996) *Globalization in question.* Cambridge: Polity.

HOBSBAWM, Eric J. (1985) “O marxismo hoje: Um balanço aberto”. In HOBSBAWM, Eric J., (Ed.) História do Marxismo, Vol.11, pp.13-66.

HOLLINGSWOTH, J. R. and BOYER, R. (Eds.) (1997) *Contemporary Capitalism – The embeddedness of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press

JESSOP, Bob. (2003) ‘Bringing the State Back in (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections’, published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster. http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Bringing-the-State Back-In.pdf

JESSOP, Bob. (2002) *The future of capitalist state*.Cambridge, UK: Polity Press.

JESSOP, Bob (1997) Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 4:3 Autum 1997:561-581

JESSOP, Bob. 'The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy', published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-State-and-Contradictions.pdf

JESSOP, Bob. ‘The Spatiotemporal Dynamics of Capital and its Globalization – and how they Challenge State Power and Democracy’, published by the Department of Sociology, Lancaster University http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc132rj.pdf

JESSOP, Bob (1998). “A Globalização e o Estado Nacional”. In *Crítica Marxista*, no.7

JESSOP, Bob (1990). *State theory: putting the capitalist state in its place.* Pennsylvania: The Pennsylvania State University.

JESSOP, Bob (1983). The capitalist state and the rule of capital: Problems in the analysis of business associations. In David Marsh (Ed.). Capital and politics in Western Europe. London: Frank Cass & Co. Ltd, 1983: 139-162

KAHLER, Miles “The State of the State in World Politics”. In Ira KATZNELSON and Helen V. MILNER (Eds.) *Political Science – State of the Discipline.* New York: W. W. Norton & Company, 2002, pp. 56-83.

KATZENSTEIN, Peter J., Robert Keohane, and Stephen Krasner (1998) “International Organization and the study of World Politics”. International Organizations 52: 654-86.

KATZNELSON, I. and MILNER, H. V. (Eds.) (2002) *Political Science – State of the discipline*. New York: American Political Science Association: W.W. Norton & Co.

KEOHANE, Robert O. (1993) “Institutionalist Theory and the Realist challenge after the Cold War” In *Neorealism and Neoliberalism,* ed. David A. Baldwin. New York: Columbia University Press.

KEOHANE, Robert O. (2001) “Governance in a partially globalized world. *American Political Science Review* 95 (1): 1-13.

KEOHANE, Robert O., and Joseph Nye (2000a) “Introduction”. In *Governance in a globalizing world.* Ed. Joseph Nye and John Donahue, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

KEOHANE, Robert O., and Joseph Nye (2000ab) “Globalization: What’s new? What’s not (and so what?)?” *Foreign Policy* 118 (spring): 104-19

KIRSHNER, *Jonathan* (2003) “Money is politics”. *Review of International Political Economy 10:4 November 2003: 645–660*

KOOIMAN, Jan (1993). *Modern Governance: New Government-Society interactions*. London: Sage.

KRASNER, Stephen D. “Globalization and sovereignty”. In SMITH, D. et al.(Eds.) *States and sovereignity in the global economy.* London, NY: Routledge, pp. 34-52.

LAWTON, Thomas C. James Rosenau and Amy C. Verdum, eds. (2000). *Strange power: Shaping the parameters of international relations and international political economy.* Aldershot (England): Ashgate.

LEVI, Margaret (2002) “The state of the study of the State”. In KATZNELSON, I. and MILNER, H. V. *Political Science – State of the discipline*. New York: American Political Science Association: W.W. Norton & Co, pp. 33-55.

LINDBLOM, Charles E. (1984) The market as prison. In Thomas Fergunson and Joel Rogers (Eds.). *The political economy: Readings in the politics and economics of American public policy*. Armonk, New York: 1984: 3-11.

LUTTWALK, (1996) O capitalismo turbinado e suas consequências. In *Novos Estudos Cebrap.* 45, Julho de 1996, pp. 58-64.

MANN, Michael. (1997) Has globalization ended the rise and rise of the nation-state? *Review of International Political Economy* 4:3 Autumn 1997: 472–496

MARKOFF, John (1999) "From Center to Periphery and Back Again: The Geography of Democratic Innovation," in Michael Hanagan and Charles Tilly, eds., *Extending Citizenship, Reconfiguring States* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1999), pp. 229- 246.

MARSH, David (1983) “Interest group activity and structural power: Lindblom`s *Politics and Markets”.* In David Marsh (Ed.). *Capital and politics in Western Europe*. London: Frank Cass & Co. Ltd, 1983: 3-13.

MARSH, David and Locksley, Gareth(1983) “Capital in Britain: Its structural power and influence over policy”. In David Marsh (Ed.). *Capital and politics in Western Europe*. London: Frank Cass & Co. Ltd, 1983: 36-60.

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor and Deborah HURLEY. “Globalization of Communication”. In NYE, Joseph S. an John D. Donahue (Eds.) *Governance in a globalizing World.* Washington: Brookings, 2000, pp.135-151.

MEYER, John W., BOLI, John, THOMAS, George M., and RAMIREZ, Francisco O. “World Society and the Nation-State”. *American Journal of Sociology*. 1003, nº 1, July 1997: 144-81.

NETTL, J.P. “The State as a conceptual variable”. *World Politics*, 20, September 1968: 559-592.

NOGUEIRA BATISTA Jr., Paulo (2007). Nacionalismo e desenvolvimento. In *Novos Estudos Cebrap* 77 Mar. 2007, pp. 29-35.

NOGUEIRA BATISTA Jr., Paulo (1998). “Mitos da ‘Globalização’”. In *Estudos Avançados USP* 12 (32), pp. 125-186.

NORTH, Douglass C. (1993). Toward a theory of institutional change. In BARNETT, W. A., M. J. HINICH e N. J. Schofield, *Political economy: Institutions, competition and representation*. NYC: Cambridge University Press: 61-70.

NORTH, Douglass C. (1996) *Institutions, institutional change and economic performance*. NYC: Cambridge University Press.

NYE, Joseph and John Donahue. "Introduction" In NYE, Joseph S. and Jonh D. Donahue (Eds.) *Governance in a globalizing World.* Washington: Brookings Institution Press, 2000, pp. 1-41.

O`CONNOR, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin`s Press.

OECD. (1995) *Governance in transition: Public management reforms in OECD countries – Conclusions of the Public Management Committee.* Paris: OECD.

OCDE (2001). Highlights of public sector pay and employment trends. http://www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c1256985004c66e3c1256a7300271476/$FILE/JT00110114.PDF

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista* (Trad.: Barbara Freitag) Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OHMAE, Kenichi (1990). El mundo sin fronteras: poder y estrategia en la economia entrelazada. Madrid, MC Graw-Hill, 1990

OHMAE, Kenichi. (1996) O fim do Estado-nação: A ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996. 214 p.

OHMAE, Kenichi. Borderless world: Power and strategy in the interlinked economy. New York: Harper 222 p.

OSTROM, Elinor. (2003) *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

PANEBIANCO, Angelo (Org.) *L'analisi della politica – Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*. Bologna: Il Mulino, 1989.

PERSEUS Publishing Staff. *Movers and Shakers: The most influential figures in Modern Business*. Basic Books, 2003

PETERS, B. Guy. (2001) *Institutional theory in political science: the 'New Institutionalism'*. London and NYC: Continuum Publishers.

PIERRE, J. (Ed.) (2000). *Debating governance – Authority, steering and democracy.* Oxford: Oxford University Press.

PIERSON, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

POGGI, Gianfranco. "Sociologia dello Stato. In Panebianco, Angelo (Org.), *L'analisi della politica – Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*. Bologna: Il Mulino, 1989. pp 293-318.

POGGI, Gianfranco. "Citizens and the state: retrospect and prospect". In SKINNER, Quentin and STRATH, Bo. (2003) *State & Citizens – History, theory, prospects*. Cambridge UK, Cambridge University Press, 2003, pp. 39-50.

PORTINARO, Pier Paolo. (1989) "La teoria politica contemporanea e il problema dello Stato". In Panebianco, Angelo (Org.), *L'analisi della politica – Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*. Bologna: Il Mulino, pp 319-337.

POULANTZAS, Nicos. (1973) "L'internationalisation des rapports capitalists et l'Etat-nation". *Les Temps Moderns*. Nº 319, Fev. 1973, pp. 1.456-1.500.

POULANTZAS, Nicos (1977) Elementos de análise sobre a crise do Estado. In *O Estado em Crise,* sob a direção de Nicos Poulantzas, Tradução de Maria Laura Viveiro de Castro, Graal, pp 3-41.

REILLY, John J. "Dante`s World Government: De Monarchia in the 21st Century". Artigo disponível no site http://www.johnreilly.info/wgp.htm e originalmente publicado em 2004.

RODRIK, Dani. (2007) Has globalizations gone too far? In Held e McGreww 2007, *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate*. 2. ed. Cambridge: Polity, pp. 379-383

RODRIK, Dani. *Why do more open economies have bigger governments?* Artigo acessível no site: **http://www.harvard.edu/rodrik**

RODRIK, Dany. "Governance of economic globalization". In NYE, Joseph S. an Jonh D. Donahue (Eds.) *Governance in a globalizing World.* Washington: Brookings, 2000, pp.347-365.

RODRIK, Dani, Ricardo Hausmann e Jason Hwang. (2006) "What you export matters". October 2006. Disponível no site http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/hhr.pdf , acessado em fevereiro de 2009.

ROSENAU, J. N. (2000) Change, complexity, and governance in globalizing space. In Jon Pierre (ed.). Debating governance: Authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, pp. 167 – 200.

ROSENAU, James. N. (1997). *Along the domestic-foreign frontier: Exploring governance in a turbulent world.* Cambridge: Cambridge University Press.

ROSENAU, James N. e EARNEST, David C. *On the Cutting Edge of Globalization, Before and After 9/11*. Artigo apresentado no encontro anual da International Studies Organization. Quebec, Canadá. Disponível no site:

http://www.odu.edu/~dearnest/pdfs/Rosenau_Earnest_ISA_2004.pdf

ROSENDORF, Neal M. "Social and Cultural Globalization: Concepts, History, and America's Role". In NYE, Joseph S. an Jonh D. Donahue (Eds.) *Governance in a globalizing World.* Washington: Brookings, 2000, pp.109-134.

RUGGIE, J. G. (2000) *Constructing the World Polity – Essays on international institutionalization*. London and New York: Routledge.

SANTISO, Carlos The contentious Washington Consensus: reforming the reforms in emerging markets. In *Review of International Political Economy 11:4 October 2004: 828–844*

SCHMIDT, Vivien E. (1995) The new world order, Incorporated: The rise of business and the decline of the Nation-State. Daedalus, Spring, 1995 Vol. 124, nº 2, pp 75-106.

SCHWARTZ, Herman. (2000) *States versus markets: The emergence of a global economy.* New Yoork: St. Martin's Press.

SEN, Amartya. (2004) Desenvolvimento como liberdade. [Tradução de Laura Teixeira Motta]. Sao Paulo: Companhia das Letras.

SEN, Amartya. (2000) Democracy: the only way out of powerty. *In New Perspectives Quartely.* Vol 17, Nº 1, winter.

SEN, Amartya. (2001) Ten theses on globalization. In *New Perspective Quartely*. Vol. 18, nº 4.

SENNETT, Richard. (2004) A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. [Tradução Marcos Santarrita]. 8 ed.. Rio de Janeiro: Record.

SHAW, Timothy M et. Al. "Going beyond States and Markets to Civil Societies?". In Lawton et. Al. (eds.) 2000, pp 391-406.

SKINNER, Quentin. *Los fundamentos del pensamiento político moderno*. Vol. I e II. México: Fondo de Cultura Económica. 1993

SKINNER, Quentin and STRATH, Bo. (2003) *State & Citizens – History, theory, prospects*. Cambridge UK, Cambridge University Press, 2003.

SKLAIR, Leslie. Social movements for global capitalism: the transnational capitalist class in action *Review of International Political Economy 4:3 Autumn 1997: 514–538*

SKOCPOL, Theda and PIERSON, Paul. "Historical Institutionalism in contemporary political science". In KATZNELSON, I. and H. V Milner,. (Eds.) (2002) *Political Science – State of the discipline*, pp 693-72

SKOCPOL, Theda (1985). Introduction – Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In EVANS et al. (1985), pp 3-44.

SKOCPOL, Theda and WEIR, Margareth (1985). State structures and the possibilities for "Keynesian" responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States. In EVANS et al. (1985), pp 207.168.

SMITH, David, Dorothy J. Solinger and Steven C. Topik (Eds.) (1999). *States and sovereignty in the global economy.* London, NY: Routledge.

SOROS, George (1999). *A crise do capitalismo*. Rio de Janeiro: Campus.

STEINMO, Sven; Kathleen Thelen; Franck Longstreth (Eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University, 1992. 257 p. (Cambridge Studies in Comparative Politics).

STRADA, Vittorio. "Marxismo e pós-marxismo". In HOBSBAWM, Eric J., Ed. *História do Marxismo*, Vol.11, pp.101-131.

STRANGE, Susan. (1999) States, Firms, and Diplomacy. In FRIEDEN, Jeffry A. and LAKE, David A. (Eds.) *International Political Economy: Perspectives on global power and wealth.* London, UK: Routledge: 60-68.

STRANGE, Susan. (1996) *The retreat of the State: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

STRANGE, Susan (1988). *States and Markets,* London: Pinter.

STRATH, Bo. "The state and its critics: is there a post-modern challenge?" In SKINNER, Quentin and STRATH, Bo. (2003) *State & Citizens – History, theory, prospects*. Cambridge UK, Cambridge University Press, 2003, pp 167-190.

SWANK, Duane (2007). Taxation, Institutions, and the Macroeconomy. In Held e McGrew 2007., pp 403-420.

TILLY, Charles (1995a), "Macrosociology, Past and Future", Newsletter of the Comparative & Historical Sociology Section of the American Sociological Association, VIII, 1-2, 1-4.

TILLY, Charles *et al*. (1995b) "Globalization Threatens Labor's Rights," plus responses from Immanuel Wallerstein, Aristide Zolberg, Eric Hobsbawm, and Lourdes Beneria, followed by Tilly's reply, International Labor and Working Class History, XLVII, 1-55.

TILLY, Charles (1984).War making and state making as organized crime. In EVANS et al. (1984), pp 169-191.

UNDERHILL, Geoffrey R. D. "Global money and the decline of state power". In Lawton et. al. 2000, pp.115-135.

URBINATI, Nadia (2002). "Can Cosmopolitical Democracy be Democratic?" In *Political Theory Daily Review*. Acessado no sitio: http://www.politicaltheory.info/essays/Urbinati.htm; último acesso em julho de 2009.

VAN GELDEREN, Martin. "The state and its rivals in early-modern Europe". In SKINNER, Quentin and STRATH, Bo. (2003) *State & Citizens – History, theory, prospects*. Cambridge UK, Cambridge University Press, 2003, pp. 79-96.

VARGHESE, Robin. 'The operation was a success…but the patient is dead': theorizing social democracy in an era of globalization. *Review of International Political Economy 8:4 Winter 2001: 720–738*

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. "Teoria e História: Notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglass North". In *Revista de Economia Política,* Vol. 23, nº 2 (90), abril-junho, pp 106-122.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000A) "Time and duration: the Unexcluded Middle, or reflections on Braudel and Prigogine". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 160-169. Artigo publicado originalmente in *Thesis Eleven,* nº 54, August 1998, 79-87.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000B) "Social Science and the quest for a just society". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp.185-203. Artigo publicado originalmente in *American Journal of Sociology*, CII, 5, March 1997, 1241-57.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000C) "Social Science and the Communist interlude". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp.374-386. Artigo publicado originalmente in *Polish Social Review*, Nº 1, 1997, 3-12.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000D) "The end of what modernity?". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp.454-471. Artigo publicado originalmente in *Theory and Society*, XXIV, 4, August, 1995: 471-488.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000E) "Peace, Stability, and Legitimacy: 1990-2025/2050". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 435-453. Artigo publicado originalmente in G. Lundestad, ed. *The fall of great powers: peace, stability and legitimacy*. Oslo: Scandinavian University Press, 1994: 331-49.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000F) "The agonies of Liberalism: What hope progress?". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 416-434. Artigo publicado originalmente in *New Left Review,* nº 204, march-april 1994: 3-17.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000G) "Culture as the ideological battleground of the Modern World-System". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 264-289. Artigo publicado originalmente in *Hitotsubashi Journal of Social Studies,* XXI, 1, August 1989, 5-22.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000H) "The Bourgeois(ie) as concept and reality". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 324-343. Artigo publicado originalmente in *New Left Review,* nº 167, January-February, 1988: 91-106.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000I). "World-systems analyses" In Wallerstein, Immanuel. The essential Wallerstein, NY, The New Press: 129-148. Artigo publicado originalmente em A. Giddens and J. Turner, eds. *Social theory today.*. Cambridge: Polity Press, 1987: 309-24.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000J) "Societal development, or development of the World-System?". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 112-128. Artigo publicado originalmente in *International Sociology*, I, 1, March, 1986, 3-17.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000K) "Long waves as capitalist process". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp.207-220. Artigo publicado originalmente in *Review*, VII, 4, Spring 1984: 559-75.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000L) "The three instances of hegemony in the history of the Capitalist World-Economy". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 253-263. Artigo originalmente publicado in *International Journal of Comparative Sociology*, XXIV, 1-2, Jan-Apr, 1983:100-108.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000M) "Fanon and the revolutionary class". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 14-32. Artigo publicado originalmente in *The capitalist world-economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979: 250-268.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000N) "Modernization: *Requiescat in Pace*". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 106-111. Artigo publicado originalmente in *L. Coser and O. Larsen, Eds., The uses of controversy in Sociology*, New Yorl: Free Press, 1976, 131-135.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000o) "The rise and future demise of the world capitalist system: Concepts for comparative analysis". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 71-105. Artigo publicado originalmente in *Comparative Studies in Society & History*, XVI, 4, September, 1974, 387-415.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000P) "Radical intellectuals in a liberal society". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 33-38. Artigo publicado originalmente in Immanuel Wallerstein and Paul Starr, eds. *University crisis reader.* New York: Random House, 1971, II, 471-77.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000Q) "Ethnicity and national integration in West Africa". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 3-13. Artigo publicado originalmente in *Cahiers d`etudes africaines*, nº3, October, 1960: 129:139.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000R) "America and the World: Today, Yesterday, and Tomorrow". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 387-415. Artigo publicado originalmente in *Theory and Society*, XXI, 1, February, 1992, 1-28.

WALLERSTEIN, Immanuel (1999) "States? Sovereignty? The dilemmas of capitalists in an age of transition". In SMITH, D. et al.(Eds.) *States and sovereignity in the global economy.* London, NY: Routledge, pp. 20-33.

WALLERSTEIN, Immanuel (1996), "The Rise and Future Demise of World-Systems Analysis", Review, XXI, 1, 103-112.

WALLERSTEIN, Immanuel (1996b). *Para abrir as ciências sociais*. São Paulo: Cortez.

WALLERSTEIN, Immanuel and Joan Smith (2000) "Households as an institution of the world-economy". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 234-252. Artigo publicado originalmente in J. Sprey, ed., *Fashioning Family Theory*: *New approaches*. Newbury Park, CA: Sage, 1990, 34-50.

WALLERSTEIN, Immanuel and Terence K. Hopkins (2000) "Commodity chains in the world-economy prior to 1800". In WALLERSTEIN, I. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, pp. 221-233. Artigo publicado originalmente in *Review*, X, Summer 1986, 157-70..

WALLERSTEIN, Immanuel. (1984) *The politics of the world-economy: The states, the movements and the civilizations.* Cambridge: Cambridge University Press.

WALT, Stephen. (2002) "The enduring relevance of realism". In KATZNELSON, I. and MILNER, H. V. *Political Science – State of the discipline*. New York: American Political Science Association: W.W. Norton & Co, pp. 33-55.

WALTZ, Kenneth N. (1959) *Man, the State and War – A Theoretical Analysis.* New York: Columbia University Press.

WATSON, Matthew (2002). "The institutional paradoxes of monetary orthodoxy: reflections on the political economy of central bank independence". In *Review of International Political Economy 9:1 March 2002: 183–196*.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva.* Trad. José Medina Echavarria e outros. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WEBER, Max. *Ciência e Política. Duas vocações.* Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, s./d.

WEBER, Max. *Textos selecionados.* Trad. Maurício Tragtenberg e outros. São Paulo: Abril, 1980.

WEBER, Max. *Parlamento e Governo na Alemanha reconstruída: Crítica política da burocracia e da natureza dos partidos.* Petrópolos, Vozes, 1973.

WEISS, Linda. (1998) *The myth of the Powerless State*. Cambridge, Polity.

WEISS, Linda (Editor). States in the Global Economy : Bringing Domestic Institutions Back In. West Nyack, NY, USA: Cambridge University Press, 2003. http://site.ebrary.com.arugula.cc.columbia.edu:2048/lib/columbia/Doc?id=10064286&ppg=17

WILLIAMSON, Jeffrey A. Globalization and Inequality - Past and Present. In Frieden, Jeffry A.. International Political Economy. London, UK: Routledge, 1999. p 405-416. http://site.ebrary.com.arugula.cc.columbia.edu:2048/lib/columbia/Doc?id=10062978&pp=416

WOODS, Ngaire.(2005) Global governance and the role of Institutions, In Held, David e McGrew, Anthony. *Governing globalization – Power, Authorit and Global Governance.* Polity Press, pp.25-45

WORLD BANK (1997) *World development Report – The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.

WRISTON, Walter B. The twilight of sovereignty: how the information revolution is transforming our world. New York: Scribner; Toronto: Maxwell Macmillan Canada; New York: Maxwell Macmillan International, c1992.

WRISTON, Walter B., "Technology and Sovereignty," *Foreign Affairs*, Vol. 67, No. 2, Winter 1988/89, pp. 63-75.

WRISTON, Walter B., "The Twilight of Sovereignty," *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 17, No. 2, Summer 1993, pp. 117-130.

WRISTON, Walter B., "Intelectual capital". Disponível no sitio http://hdl.handle.net/10427/35080

WRISTON, Walter B. (Response to 'Proposal to privatize the World Bank,' an article by Nicholas Eberstadt and Clifford M. Lewis). Disponível no sitio http://hdl.handle.net/10427/35080

WRISTON, Walter B. "The Decline of the Central Bankers." The New York Times, 20 September 1992. Disponível no sitio http://hdl.handle.net/10427/35080

WRISTON, Walter B. "Deficit Thinking." Far Eastern Economic Review 156, no. 29 (22 July 1993): 23. Disponível no sitio http://hdl.handle.net/10427/35080

WRISTON, Walter B. “Incredible future”. Executive Excellence 12, no. 11 (November 1995): 6-7 Disponível no link: http://hdl.handle.net/10427/35080

WRISTON, Walter B. "To Market, to Market. "The Washington Post, 7 November 1993. Disponível no site http://hdl.handle.net/10427/35069